

MYKOLA ORLYKOVSKYI LUDWIK WICKI

**POLITYKA I PROGRAMY WSPARCIA ROLNICTWA
W WARUNKACH STOWARZYSZENIA
I CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ
WNIOSKI DLA UKRAINY**

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2016

© Copyright by Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie
Warszawa 2016

Recenzenci:

dr hab. *Lesya Zaburanna*, profesor НУБіП, Національний Університет Біоресурсів і Природокористування України (National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine)

dr hab. *Jarosław Gołębiewski*, profesor nadzw., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (Warsaw University of Life Science SGGW)

Autorzy:

Mykola Orlykovskiy – doktor, State Agroecological University in Zhytomyr, Ukraine (Państwowy Uniwersytet Agroekologiczny w Żytomierzu).

Ludwik Wicki – doktor habilitowany, profesor nadzw., Wydział Nauk Ekonomicznych Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Redakcja – *Jan Kiryłow*

Projekt okładki – *Tomasz Ruchniewicz*

ISBN 978-83-7583-729-2

Druk: Polimax s.c., ul. Nowoursynowska 161L, 02-787 Warszawa

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wstęp | 5 |
| Cel, zakres i metodyka pracy | 7 |
| 1. Rolnictwo i sektor żywnościowy w Polsce w okresie stowarzyszenia z Unią Europejską | 9 |
| 1.1. Charakterystyka rolnictwa w Polsce w latach 1991–2013 | 9 |
| 1.2. Rolnictwo w okresie 2004–2013 | 19 |
| 1.3. Znaczenie polskiego rolnictwa w UE | 23 |
| 1.4. Przetwórstwo rolno-spożywcze | 24 |
| 2. Polityka i instytucje wsparcia rolnictwa w Polsce w okresie przedakcesyjnym | 27 |
| 2.1. Proces integracji Polski z Unią Europejską | 27 |
| 2.2. Instytucje oddziałujące na rynek rolny w Polsce | 34 |
| 2.3. Pomoc przedakcesyjna dla polskiego rolnictwa | 59 |
| 3. Zmiany w systemie wsparcia rolnictwa w Polsce po integracji z Unią Europejską | 71 |
| 3.1. Ewolucja wspólnej polityki rolnej | 71 |
| 3.2. Finansowanie i budżet WPR w Polsce | 76 |
| 3.3. Wsparcie rolnictwa z budżetu krajowego | 83 |
| 3.4. Efekty WPR w zakresie rozwoju sektora rolniczego w Polsce | 84 |
| 4. Realizacja wspólnej polityki rolnej w Polsce w latach 2004–2013 | 87 |
| 4.1. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 | 87 |
| 4.2. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” 2004–2006 | 90 |
| 4.3. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 | 95 |
| 5. Założenia rozwoju rolnictwa w Polsce w latach 2014–2020 | 101 |
| 5.1. Programowanie rozwoju rolnictwa w Polsce | 101 |
| 5.2. Planowana realizacja wspólnej polityki rolnej w Polsce w latach 2014–2020 | 104 |
| 6. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Polsce i rekomendacje dla Ukrainy | 107 |
| 6.1. Ogólne uwarunkowania rozwoju rolnictwa | 107 |
| 6.2. Wnioski i rekomendacje zmian w rolnictwie Ukrainy | 111 |
| Podsumowanie | 119 |
| Literatura | 123 |

Wstęp

Proces dostosowania polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego rozpoczął się na długo przed integracją Polski z UE. Dotyczył on działań w sferze instytucjonalnej oraz na poziomie gospodarstw rolnych i miał na celu dostosowanie do zasad i wymogów wspólnego rynku europejskiego. Najbardziej kosztowne i skomplikowane było spełnienie warunków w produkcji i przetwórstwie produktów pochodzenia zwierzęcego: w weterynarii, przetwórstwie mięsnym i mleczarstwie. Dostosowanie do unijnych standardów nie tylko umożliwiło dostęp do jednolitego rynku, ale także poprawiło ogólną pozycję konkurencyjną polskiego rolnictwa i przetwórstwa.

Efektywne korzystanie ze środków z funduszy przedakcesyjnych uruchomiło proces przygotowania w Polsce sieci instytucji, których zadaniem było zarządzanie środkami unijnymi po integracji. Umożliwiło to sprawny transfer i wykorzystanie środków finansowych, wpierających rozwój wsi i rolnictwa. Dla późniejszych pozytywnych zdarzeń ważne było nabycie przez rolników, instytucje otoczenia rolnictwa oraz samorządy gminne umiejętności związanych z wykorzystywaniem pomocy unijnej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wiązało się z wprowadzeniem instrumentów wspólnej polityki rolnej (WPR), polityki handlowej i przemysłowej, co z kolei stworzyło dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich nową gospodarczą i społeczną jakość funkcjonowania. Stosowane wcześniej przez Polskę instrumenty wsparcia w rolnictwie zostały dostosowane do zasad obowiązujących na jednolitym rynku europejskim. Wprowadzenie WPR oznaczało skierowanie na polską wieś środków finansowych w skali, jaka nigdy wcześniej nie miała miejsca. Polska została największym beneficjentem budżetu UE ze względu na płatności bezpośrednie wśród nowych państw członkowskich oraz największym beneficjentem unijnych środków na realizację programu rozwoju obszarów wiejskich w całej UE.

Oprócz tego, przystąpienie Polski do UE oznaczało dla polskiego rolnictwa istotną modyfikację ekonomicznych warunków produkcji – zmieniono sposób wspierania tego sektora, zakres i warunki interwencji na podstawowych rynkach rolnych, wprowadzono możliwość korzystania z subsydiów eksportowych, zniesiono bariery w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi z krajami UE oraz wdrożono nowe formy wsparcia rolnictwa w postaci płatności bezpośrednich i funduszy strukturalnych. Znaczne środki finansowe, napływające do rolnictwa i na obszary wiejskie, stworzyły gospodarstwom towarowym, nastawionym na rozwój, możliwość znaczącego zwiększenia produkcji, a przede wszystkim modernizacji wyposażenia. Bariery dla korzystania z takiej opcji były w wielu przypadkach ograniczone zasoby własne gospodarstw, warunkujące możliwość uzyskania dofinansowania, a następnie efektywnego wykorzystania zrealizowanych inwestycji. Mogły one uzyskać wsparcie w celu rozwoju działalności pozarolniczej, czy też na rozpoczęcie realizacji inwestycji ze strony sektora bankowego, który oferował odpowiednie programy z zachętą państwa. Niemniej przed wieloma gospodarstwami, dzięki wykorzystaniu środków z poszcze-

gólnych działań WPR, pojawiły się szanse na modernizację i rozwój ekonomiczny, jakiego przed akcesją do UE polscy rolnicy nie mieli.

Dobre przygotowanie otoczenia instytucjonalnego oraz polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego do sprostania konkurencji w ramach jednolitego rynku europejskiego było podstawą do oferowania z sukcesem polskich produktów żywnościowych na całym rynku europejskim, uzyskiwania dodatkowych dochodów, a co za tym idzie do dalszej modernizacji i podnoszenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce.

Napływ funduszy unijnych i związany z nim wzrost krajowych wydatków budżetowych na rolnictwo, rynki rolne i rozwój wsi w latach 2004–2014 zasilił budżety rolników i innych beneficjentów kwotą ponad 191 mld zł. W rezultacie udało się przeprowadzić szereg zmian i inwestycji zgodnych z oczekiwaniami rolników i firm.

Strumień środków finansowych oraz możliwości wynikające ze swobodnego dostępu do rynku UE stały się kluczowymi elementami rozwoju sektora rolno-spożywczego w Polsce. Nastąpił wzrost wartości globalnej produkcji rolniczej. Polska jest ważnym w Europie producentem i eksporterem jabłek, czarnej porzeczki, pieczarek, a także rzepaku, mięsa drobiowego, produktów mleczarskich. Co ważne, sukcesy produkcyjne osiągnięto z poszanowaniem środowiska naturalnego – zwiększyła się dbałość rolników o stan środowiska naturalnego, zwiększył się areał lasów, wzrosła również liczba gospodarstw ekologicznych. Bilans integracji z Unią Europejską (UE) w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich jest pozytywny.

Polskie doświadczenia w zakresie wprowadzania zmian w rolnictwie i w jego otoczeniu są bardzo cenne dla Ukrainy, ponieważ od 1990 roku były prawie takie same możliwości dla wprowadzenia reform także na Ukrainie. Analiza realizowanych działań w okresie stowarzyszenia i członkostwa w UE i wnioski z niej płynące są wciąż aktualne dla wdrożenia rozsądnej polityki wobec rolnictwa i dochodzenia do konkurencyjnego systemu rynkowego na Ukrainie. Należy także brać pod uwagę aktualną sytuację gospodarczą i społeczną oraz międzynarodową Ukrainy. Inne są też perspektywy integracji z Unią Europejską, lecz wzorować się można na mechanizmach tworzenia i sterowania polityką rolną w celu uzyskiwania przewag konkurencyjnych w oparciu o unikalne zasoby naturalne Ukrainy. W rolnictwie Ukrainy istnieje bowiem znaczący potencjał, który można i trzeba wykorzystać. Rozpocząć trzeba od pewnych zmian instytucjonalnych w otoczeniu sektora rolno-spożywczego.

Cel, zakres i metodyka pracy

Celem pracy była ocena zmian w rolnictwie w Polsce w latach 1991–2013 w zakresie przeprowadzanych reform i realizowanych programów rozwoju w okresie stowarzyszenia oraz w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także przedstawienie najważniejszych rekomendacji dla Ukrainy w prowadzeniu polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich na podstawie tych doświadczeń.

Dla realizacji celu głównego założono następujące zadania badawcze:

1. Określenie stanu wyjściowego polskiego rolnictwa w latach po transformacji gospodarczej oraz jego sytuacji ekonomicznej w kolejnych okresach.
2. Ustalenie zakresu i obszarów wsparcia instytucjonalnego rolnictwa w Polsce w okresie przedakcesyjnym.
3. Określenie kierunków, zakresu i skutków wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich ze środków krajowych.
4. Ustalenie obszarów i poziomu wsparcia procesów przystosowawczych w rolnictwie i w jego otoczeniu przed wprowadzeniem wspólnej polityki rolnej w Polsce – w okresie stowarzyszenia.
5. Określenie kierunków i poziomu wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej po akcesji oraz najważniejszych problemów związanych z jej realizacją.
6. Przedstawienie rekomendacji zmian w polityce wobec rolnictwa na Ukrainie prowadzących do zapewnienia jego rozwoju i konkurencyjności oraz osiągnięcia wymaganych standardów dla przyszłej integracji.

Dane wykorzystane w pracy pochodziły ze źródeł wtórnych. Wykorzystano zarówno literaturę przedmiotu o tematyce związanej z oceną stanu i kierunków rozwoju rolnictwa w Polsce, jak też liczne raporty i sprawozdania instytucji. Dane liczbowe wykorzystane w pracy pochodziły zasadniczo z dwóch głównych rodzajów źródeł. Z jednej strony wykorzystano dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny dotyczące rolnictwa w Polsce, a z drugiej strony dane takich instytucji, jak: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Nieruchomości Rolnych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pominęto wiele szczegółowych informacji, które, mimo że ważne, nie stanowiły o istocie omawianych procesów i działań. Zdecydowano się na prezentację zmian w polityce wobec polskiego rolnictwa i zmian w jego sytuacji ekonomicznej w ujęciu faz historycznych: od okresu liberalizacji bezpośrednio po transformacji ustrojowej, poprzez działania wspierające sektor rolny finansowane w ramach krajowych programów i ze środków krajowych, do działań prowadzonych ze środków pomocowych przedakcesyjnych, a po integracji z UE w ramach wspólnej polityki rolnej.

Okres objęty analizą to lata 1991–2013. Wynikało to zarówno z dostępności porównywalnych danych, jak i z faktu zakończenia w 2013 roku kolejnej perspektywy finansowej UE. Dla okresu po 2013 roku dokonano krótkiej prezentacji planowanych

kierunków wsparcia rolnictwa w ramach PROW 2014–2020 z zakresem działań podejmowanych w okresie poprzednim. Było to potrzebne dla przedstawienia pełniejszego obrazu działań, na których można się wzorować na Ukrainie w kreowaniu polityki wobec wsi i rolnictwa. Najwięcej miejsca w pracy poświęcono analizie wsparcia rolnictwa w okresie bezpośrednio po integracji z UE, a także w pierwszym pełnym okresie budżetowym, tj. działaniom realizowanym w latach 2004–2013.

W prezentacji uzyskanych wyników, ze względu na sprawozdawczy i porównawczy charakter pracy, posłużono się przede wszystkim metodą opisową, tabelaryczną i graficzną. W celu przedstawienia rekomendacji dla działań w zakresie dalszych reform w rolnictwie Ukrainy posłużono się metodą analogii, uwzględniając różnice strukturalne między rolnictwem polskim i ukraińskim, aktualny stan rolnictwa na Ukrainie oraz wieloletnie przesunięcie w czasie. Przedstawiane zalecenia dotyczą więc przede wszystkim sfery otoczenia instytucjonalnego rolnictwa i przemysłu rolnego na Ukrainie.

1. Rolnictwo i sektor żywnościowy w Polsce w okresie stowarzyszenia z Unią Europejską

Sektorem polskiej gospodarki, który jako pierwszy w okresie transformacji zetknął się z zasadami działania wolnego rynku, było rolnictwo. Urynkowienie gospodarki żywnościowej w Polsce nastąpiło z wyprzedzeniem w odniesieniu do prorynkowych reform o charakterze makroekonomicznym i instytucjonalnym. Rynek rolny w Polsce w okresie transformacji ustrojowej charakteryzował się wieloma negatywnymi cechami. Przeszły istnieć dotychczasowe kanały dystrybucji, oparte na spółdzielczości i kontraktacji. Występowały braki profesjonalnego hurtu rolno-spożywczego, wysokie ryzyko handlowe, słaby przepływ informacji rynkowej, przede wszystkim w związku z niedociągnięciami w funkcjonowaniu giełd towarowych, które powinny ułatwiać kontakt z nabywcami na rynku rolnym w kraju i za granicą. Wpływało to niekorzystnie na wydłużenie czasu przepływu towarów od producentów do konsumentów oraz na wysokość ich cen (Zalesko 2006).

Okres transformacji systemowej ostatniego dziesięciolecia XX i początku XXI wieku można podzielić na trzy etapy. Wyodrębnia się: fazę terapii szokowej w latach 1990–1992; lata 1993–1997 określane mianem fazy dochodzenia do nowej równowagi, przy ogólnie wysokim tempie wzrostu gospodarczego; 1998–2003 to lata dekonjunktury w rolnictwie charakteryzujące się systematycznym nawarstwianiem negatywnych zjawisk w sektorze rolnym. Przełom tysiącleci to okres kryzysowy w gospodarce polskiej, w tym w rolnictwie (Rosati 1998).

1.1. Charakterystyka rolnictwa w Polsce w latach 1991–2013

Rolnictwo w okresie 1991–2003

W latach 1990–1992 realizowano tzw. Plan Balcerowicza. Jego celem była budowa instytucjonalnych warunków dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Tworzono podstawy gospodarki rynkowej. Przeprowadzono reformy systemowo-stabilizacyjne. Musiała się dokonać częściowa adaptacja instytucjonalna do nowych zasad gospodarowania. W dziedzinie instytucji został wprowadzony rynkowy mechanizm kształtowania cen oraz alokacji środków produkcji, zaprzestano bezpośredniego subsydiowania producentów, rozpoczęto budowę rynku kapitałowego, co ułatwiło m.in. napływ kapitału zagranicznego. Poza tym zniesiono państwowy monopol handlu zagranicznego oraz dokonano otwarcia gospodarki na konkurencję zagra-

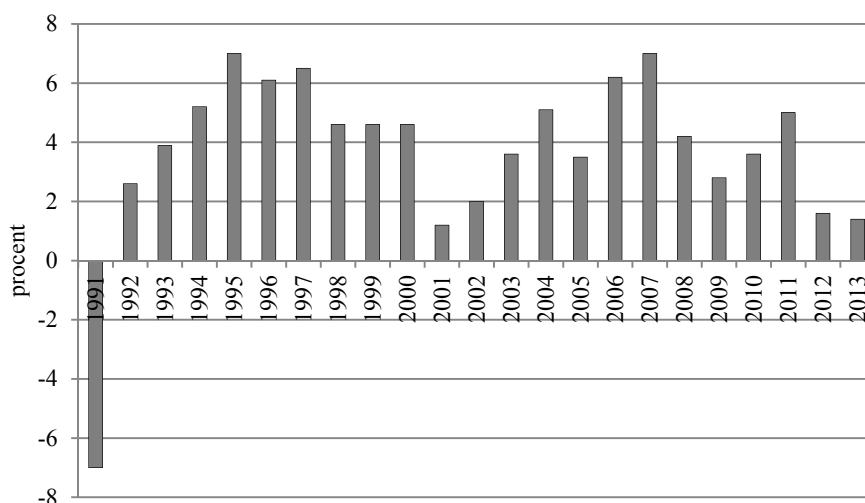
niczną. Zapoczątkowano proces prywatyzacji i komercjalizacji sektora państwowego. W kwestii norm prawnych i instytucji oddziaływania państwa na rolnictwo i jego otoczenie rozpoczęło się dostosowywanie systemu prawa do wymagań gospodarki rynkowej i demokratycznego ustroju politycznego, zniesiono ograniczenia w obrocie ziemią i limit wielkości obszaru gospodarstw rolnych. Zbudowano podstawy organizacyjno-prawne nowego systemu protekcjonizmu na rynku rolnym. W 1990 roku Powołano Agencję Rynku Rolnego (ARR), a w 1991 r. Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa – AWRSP (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych – ANR) oraz Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR), wprowadzono cła i nowe zasady handlu zagranicznego produktami rolnymi. Dokonały się zmiany organizacyjne w rolnictwie i jego otoczeniu. Rozpadły się instytucje służące nakazowo-rozdziałowej gospodarce socjalistycznej. Jednostki prywatne zaczęły zajmować miejsce państwowych i spółdzielczych podmiotów gospodarczych działających w obsłudze rolnictwa oraz w sferze obrotu i przetwórstwa płodów rolnych. Wytworzyła się luka w systemie organizacyjnym rolnictwa, związana m.in. z brakiem instytucji samoorganizacji rolników, które byłyby dostosowane do warunków gospodarki rynkowej. Początkowe pełne poparcie rolników dla reform rynkowych zmieniło się w pewną niechęć do zmian systemowych, głównie na skutek obaw przed niepewną przyszłością (Wilkin 1994).

Punkt wyjścia do reform był bardzo optymistyczny dla rolnictwa, ponieważ w 1989 roku poprawiła się sytuacja dochodowa rolników. Stało się tak na skutek uwolnienia cen produktów rolnych oraz utrzymujących się nadal subwencji budżetowych do wytwarzanych środków produkcji. Po wprowadzeniu reformy Balcerowicza w 1990 roku sytuacja zmieniła się na niekorzyść sektora rolnego. Z uwagi na przyjęty program liberalizacji polityki gospodarczej likwidacji uległy dotacje do środków produkcji dla rolnictwa i zmniejszył się popyt na artykuły rolno-żywnościowe. W wyniku takiej sytuacji ceny produktów rolnych, w stosunku do roku poprzedniego wzrosły około pięciokrotnie, podczas gdy ceny nabywanych towarów i usług – trzynastokrotnie. Na niekorzyść rolników zmieniły się warunki kredytowania. Około dziesięciokrotnie wzrosło oprocentowanie kredytów, przy jednoczesnym skróceniu okresu spłaty. Doprowadziło to do trudności finansowych gospodarstw korzystających z kredytów.

W latach 1990–1992 rolnictwo w Polsce w miarę skutecznie amortyzowało wstrząsy wywołane wprowadzeniem reguł rynkowych, dzięki zdolności podtrzymywania produkcji mimo pogarszających się warunków ekonomicznych i ograniczenia zużycia nakładów oraz swoistej redystrybucji dochodów z rolnictwa na rzecz innych działów gospodarki. Powyższa sytuacja doprowadziła do spadku dochodów rolników, większego niż w innych grupach społecznych. Według Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ) dochody realne rodzin chłopskich w latach 1989–1992 zmniejszyły się o 51,3%, dochody rodzin pracowniczych o 26,7%, zaś emerytów i rencistów o 13%. Źródłem dysparytetu była niższa wydajność pracy w rolnictwie niż w pozostałych działach gospodarki.

Podczas realizacji reformy Balcerowicza wskaźnik nożyc cen był niekorzystny dla rolnictwa w latach 1990 i 1991, wynosił odpowiednio 49,5 i 75,1. W kolejnym roku

jego wartość na skutek niekorzystnych warunków agroklimatycznych i potem cen wzrosła do 115, ale nie wywarło to większego wpływu na wysokość dochodów osiągniętych przez rolników. W 1992 roku rolnictwo zaczęło tracić swoją zdolność amortyzowania wstrząsów w całej gospodarce. Po kilku latach dostosowań do nowej sytuacji gospodarczej nawarstwiły się negatywne zjawiska ekonomiczne. Zmniejszyła się trwale chłonność gospodarstw na produkty przemysłowe. Z kolei spadek dochodów w innych grupach społecznych, na skutek wyłączenia z produkcji części potencjału wytwórczego (IERiGŻ szacuje, że w latach 1989–1992 wykorzystanie potencjału produkcyjnego w całej gospodarce obniżyło się o około 20%, w przemyśle o około 33%), wpłynął na zmniejszenie popytu na produkty rolno-żywnościowe. Wykształcił się swoisty dla ówczesnej sytuacji paradoks, polegający na tym, że wydatki na żywność były niskie przy wysokim ich udziale w ogólnych wydatkach ludności. Taka sytuacja doprowadziła do blokady mechanizmu wzrostu. Dla sektora rolnego były to zjawiska negatywne, gdyż doprowadziły do zawężenia rynku żywnościowego. Rok 1992 ujawnił siłę popytowych powiązań rolnictwa z gospodarką narodową. Okazało się, że dla kształtowania koniunktury w rolnictwie bardzo duże znaczenie ma siła nabywczą ludności i globalny popyt na żywność. Również prowadzona w tym okresie polityka rolna wykazywała wiele rozbieżności. Z jednej strony istniało przeświadczenie o podążaniu w kierunku mechanizmu rynkowego, który podniesie efektywność sektora rolnego. Z drugiej natomiast widziano potrzebę osłony rolnictwa przed niszczącym działaniem wolnego rynku (Woś 1994a). Lata terapii szokowej cechowały się zatem niekorzystnymi warunkami rozwoju rynku rolnego i całego rolnictwa. Nastąpiło pogorszenie sytuacji gospodarstw chłopskich, przede wszystkim ich kondycji majątkowej.

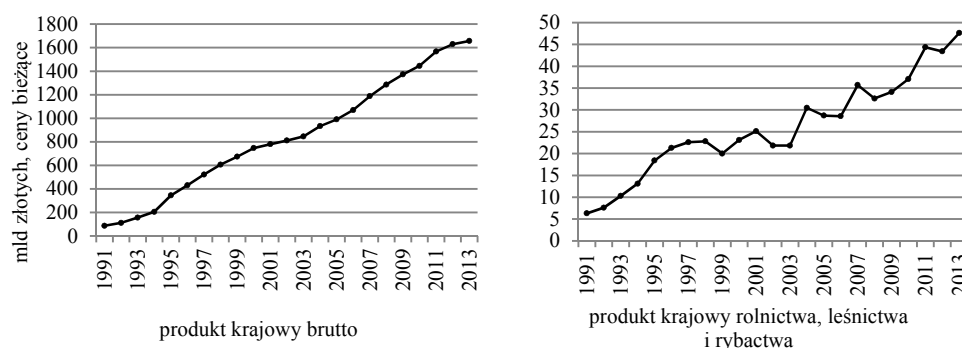


Rysunek 1. Tempo zmian produktu krajowego brutto w Polsce w latach 1991–2013

Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS.

Okres 1993–1997 to etap poprawy koniunktury w rolnictwie, charakteryzujący się wysokim tempem wzrostu gospodarczego. Z danych przedstawionych na rysunku 1 wynika, że wzrost produktu krajowego brutto (PKB) w Polsce wahał się w granicach 3,8% w 1993 roku, w 1994 r. było to 5,2%, w 1995 r. – 7% i odpowiednio w latach 1996 i 1997 – 6,1 i 6,5%. Wysoka i stabilna dynamika wzrostu PKB okazała się korzystna dla rozwoju gospodarki polskiej, w tym sektora rolnego.

Dynamika zmiany produktu krajowego brutto ogółem w Polsce wykazywała stabilny wzrost od 82,4 mld zł w 1991 r. do 845,9 mld zł w 2003 r. i 1656,8 mld zł w 2013 r., odpowiednio w rolnictwie następował wzrost od 6130 mln zł w 1991 r. do 21 836 mln zł w 2003 r. i 47 618 mln zł w 2013 r. (rys. 2).



Rysunek 2. Dynamika zmiany produktu krajowego brutto ogółem oraz rolnictwa, leśnictwa i rybactwa w Polsce w latach 1991–2013

Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS.

Ekonomiczne warunki funkcjonowania sektora rolno-żywnościowego uzależnione były od parametrów rynkowych i relacji makroekonomicznych. Można wymienić tutaj: oprocentowanie kredytów, kursy dewiz, indeks nożyc cen, barierę popytu na produkty żywnościowe. Należy zauważyć, że mimo widocznego ożywienia gospodarczego, nie udało się wyeliminować ekonomicznych i społecznych problemów w rolnictwie, które ujawniły się na początku okresu transformacji. W latach 1990–1992 nastąpiło spauperyzowanie znaczącej części gospodarstw chłopskich i rodzin na obszarach popegeerowskich, spadek dochodów rolniczych, spowolnienie procesów inwestycyjnych, wzrost kosztów produkcji w wyniku zwiększenia poziomu cen środków niezbędnych do produkcji rolnej. Te problemy w okresie 1993–1997 uległy złagodzeniu, ale nie udało się ich całkowicie usunąć.

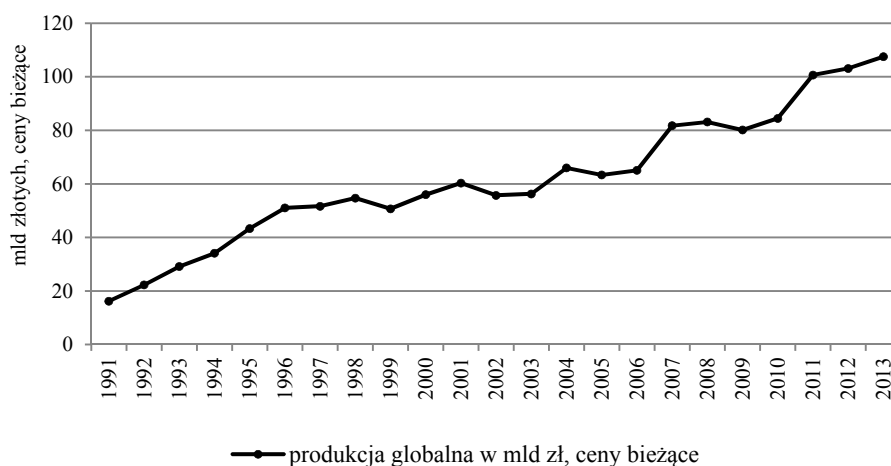
Pozytywne efekty ekonomiczne obserwowane w polskiej gospodarce w latach 1993–1997 przenosiły się w pewnym stopniu na rolnictwo i jego otoczenie. Wzrost PKB wyznaczał tempo wzrostu dochodów dyspozycyjnych ludności, które decydowały o wielkości popytu na produkty żywnościowe, ukazując skalę możliwej ekspansji sektora żywnościowego na rynku. Dla rolnictwa ważne było, aby procesy wzrostowe

w gospodarce utrzymywały się przez długi okres. Z charakteru rolnictwa wynika bowiem, że nie może ono dostosować się skutecznie do krótkookresowych zmian koniunktury rynkowej (Woś 1998a).

W 1993 roku polska gospodarka wykazywała tendencje wzrostowe. Mimo to uwarunkowania makroekonomiczne nie były korzystne dla sektora rolnego. Utrzymywała się nadal bariera popytu na krajowe produkty żywnościowe, przede wszystkim na skutek wzrostu bezrobocia (stopa bezrobocia wzrosła z 13,6% w 1992 roku do 15,7% w 1993 roku). Negatywnymi zjawiskami dla rynku rolnego były też brak dostatecznych zabezpieczeń celnych i postępująca dewaluacja złotego w stosunku do walut obcych. Wobec powyższego import produktów żywnościowych był ciągle atrakcyjny, a eksport mało opłacalny.

Saldo bilansu handlowego artykułami rolno-spożywczymi okazało się w 1993 roku ujemne i ukształtowało się na poziomie 564,2 mln USD (w latach 1991–1992 saldo bilansu handlowego było dodatnie i wynosiło odpowiednio 329 i 74,4 mln USD). Ponadto barierą rozwoju sektora rolnego było wysokie oprocentowanie kredytów (np. w BGŻ stopa oprocentowania wahała się w granicach 38–49% w skali roku), które nie zachęcało do inwestycji w gospodarstwach rolnych. Również niekorzystnie dla rolnictwa ukształtował się wskaźnik nożyc cen – na poziomie 97,6.

Mimo wyżej wymienionych, na ogół niekorzystnych, uwarunkowań ekonomicznych rolnictwo w 1993 r. osiągnęło dobre wyniki produkcyjne (rys. 3). Były one jednak pochodną pomyślnych warunków atmosferycznych i nieznacznego zwiększenia zużycia środków plonotwórczych. Produkcja rolna wzrosła o około 7% (Woś 1994b).



Rysunek 3. Produkcja globalna rolnicza w Polsce w latach 1991–2013

Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS.

Analiza globalnej produkcji rolniczej pokazuje dynamikę wzrostu od 16 mld zł w 1991 r. do 56 mld zł w 2003 r. i do 108 mld zł w 2013 r. Oznacza to nominalny wzrost o około 9% średniorocznie w latach 1991–2003 oraz o 6,1% średniorocznie w latach 2004–2013. W ujęciu realnym wzrost ten był niższy i w okresie 1991–2003 notowano realny spadek wartości produkcji globalnej o około 0,3% średniorocznie, najsilniejszy w pierwszym okresie po transformacji. W latach 2004–2013 obserwowano 1,5% średnioroczny realny wzrost produkcji globalnej rolnictwa.

W 1994 roku uwarunkowania ekonomiczne stały się bardziej korzystne dla sektora rolnego. Największy wzrost środków trwałych w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie przypada na 1994–1995.

Ogólne ożywienie gospodarcze przyczyniło się do poprawy koniunktury w rolnictwie, czego przejawem była poprawa wskaźnika nożyc cen, do poziomu 108,9. Na skutek redukcji stopy inflacji umocnił się pieniądz. Doprowadziło to do zmniejszenia oprocentowania kredytów (również dla rolników), co wpłynęło korzystnie na popyt inwestycyjny. Zauważalny był wzrost polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych. Wskutek tego udało się obniżyć deficyt w handlu tymi artykułami do około 295 mln dolarów. Ponadto osłabła bariera popytu na produkty żywnościowe, co poprawiło pozycję rolników na rynku i wpłynęło nieznacznie na poprawę ich sytuacji ekonomicznej. Produkcja rolnicza w 1994 roku była niższa o około 10% w odniesieniu do 1993 roku.

Tendencja pozytywnych zmian w gospodarce polskiej była kontynuowana w 1995 roku. Sytuacja sektora rolnego również kształtowana była pod wpływem korzystnej koniunktury w gospodarce. Wzrost realnego poziomu wynagrodzeń i dochodów ludności oraz spadek bezrobocia wywołał przyrost popytu na produkty rolno-żywnościowe, co korzystnie wpłynęło na pozycję ekonomiczną rolników. Poza tym na rolnictwo wywarły wpływ zmienne makroekonomiczne, takie jak: siła nabywcza pieniądza, stopa inflacji, stopa oprocentowania i kredytów, napływ kapitału zagranicznego oraz utrzymujący się nadal dobry dla producentów rolnych wskaźnik nożyc cen (101,8). Umiarkowana polityka handlowa wpłynęła na polepszenie wciąż ujemnego salda w obrotach z zagranicą artykułami rolno-żywnościowymi do około 467 mln dolarów (Woś 1996).

Rok 1996 mimo wyjątkowo niekorzystnych warunków agroklimatycznych, szczególnie w okresie zimowym i podczas żniw, charakteryzował się wyższym poziomem produkcji w stosunku do roku poprzedniego – o 0,7%. Jednak dobre wyniki produkcyjne nie wpłynęły pozytywnie na sytuację dochodową rolników. W 1996 roku ceny otrzymywane przez rolników wzrosły o 15,6%, natomiast ceny płacone przez rolników o 20,1%. Indeks nożyc cen ukształtował się na poziomie 96. Wzrost cen płaconych przez producentów rolnych został wywołany przede wszystkim wysokimi cenami pasz, materiału siewnego oraz paliwa. Pogłębieniu uległ deficyt w handlu artykułami rolnymi, osiągając najwyższą ujemną wartość w całym okresie 1991–2003 – ponad 1,2 mld USD (Woś 1997).

Ostatni rok etapu dobrej koniunktury w gospodarce (1997) był też dobry dla rolnictwa. Ożywienie gospodarcze (wzrost PKB o 6,5%) doprowadziło do wzrostu wolu-

menu wynagrodzeń oraz dochodów ludności. Osłabiła bariera popytu na produkty rolno-żywnościowe, znacznie poprawiając pozycję rolników na rynku. Korzystniej dla sektora rolnego kształtowały się zmienne makroekonomiczne. Umocnił się pieniądz, redukcji uległa stopa inflacji, doprowadzając do zmniejszenia oprocentowania kredytów i wzrostu popytu inwestycyjnego, także w rolnictwie. Nieznacznie na niekorzyść producentów rolnych obniżył się wskaźnik nożyc cen, do 95,8. Wciąż utrzymywał się deficyt w handlu artykułami rolno-żywnościowymi (Woś 1998).

Podsumowując okres 1993–1997, czynnikiem kształtującym warunki produkcji w rolnictwie było przechodzenie od gospodarki zorientowanej na wytwarzanie coraz większej ilości produkcji do gospodarki regulowanej przez popyt. Na skutek zmian cen i dochodów pojawiła się bariera popytu na artykuły rolno-żywnościowe. W gospodarstwach rolnych nastąpiło pogorszenie opłacalności produkcji. Zmniejszyło się ekonomiczne bezpieczeństwo gospodarowania w rolnictwie. Charakter i struktura rynku żywnościowego oraz pojawienie się nadprodukcji doprowadziły do zmiany znaczenia poszczególnych ogniw w agrobiznesie. Głównym problemem stała się sprzedaż, a nie produkcja, w łańcuchu dostaw wzrosło więc znaczenie podmiotów mających bezpośredni kontakt z odbiorcą finalnym (Gołębiowski 2010). Poza tym, wskutek uwolnienia cen środków produkcji rolnicy zmniejszyli zużycie nakładów pochodzenia zewnętrznego (np. środków plonotwórczych). W procesie dostosowawczym ujawniły się dwa typy ograniczeń: niedoinwestowanie gospodarstw oraz niski poziom przedsiębiorczości rolników. Rolnicy, aby funkcjonować w nowych warunkach, musieli pokonać barierę niskiej efektywności, czego wymagała konkurencja i konieczność sprostaną wysokim standardom jakościowym, szczególnie w obliczu przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Wymagania takie stawały się coraz trudniejsze do spełnienia dla większości gospodarstw rolnych. Pojawiły się różne strategie przystosowań rolników do nowych warunków: strategia na przeczekanie, zmiana struktury produkcji, poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów oraz strategia wycofywania się z rolnictwa. Konieczna stała się koncentracja produkcji (Runowski 1994). Okres dostosowawczy ujawnił, że nie ma możliwości bezkolizyjnego i bezkonfliktowego rozwiązywania znaczących trudności rozwojowych i osiągnięcia rozwoju rolnictwa. Popieranie konkurencyjności stało się sprzeczne z podtrzymywaniem istnienia gospodarstw. Z kolei promowanie restrukturyzacji i nowoczesności w rolnictwie wiązało się z wprowadzeniem technologii pracoszczędnych, co niekorzystnie wpływało na politykę zmniejszania bezrobocia (Woś i Gruda 1998).

Lata 1993–1997 to także okres, w którym miała miejsce kontynuacja procesów instytucjonalizacji rynku rolnego w Polsce. Był to okres konsolidacji systemu rynkowego. Wzrost gospodarczy w Polsce opierał się na dynamice rozwoju nowego systemu gospodarczego oraz na budowie podstaw spójności instytucjonalnej polskiej gospodarki z gospodarką Unii Europejskiej. W kwietniu 1994 roku Polska złożyła wniosek o członkostwo w UE. Od tego momentu rozpoczęły się procesy dostosowawcze polskiego prawa do systemu prawnego Unii Europejskiej. W latach 1993–1997 w Polsce mechanizm rynkowy stał się podstawą regulacji produkcji i wymiany. Nastąpiła libe-

realizacja przepisów dostosowujących handel zagraniczny do wymogów układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotą Europejską. Na rynku rolnym zaczęto odbudowywać instytucje giełd towarowych, które nie mogły działać w Polsce przed 1989 rokiem. Zakończono kolejną fazę budowy systemu ochrony polskiego rolnictwa. W 1991 roku powstała instytucja służąca wspieraniu rolnictwa i rozwoju wsi – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

Kolejny etap rozwoju polskiej gospodarki (lata 1998–2003) to pojawienie się zjawisk kryzysowych w gospodarce, w tym również w rolnictwie. W 1998 roku odnotowano wyraźne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, co obrazuje wartość wskaźnika PKB – 4,6%.

Uwarunkowania makroekonomiczne wpływały niekorzystnie na rozwój sektora rolno-żywnościowego, w porównaniu do warunków z lat poprzednich, kiedy rolnictwo częściowo korzystało z efektów ogólnego wzrostu gospodarczego. Mimo dobrych warunków agrometeorologicznych oraz przyrostu produkcji rolniczej w stosunku do roku poprzedniego (o około 6%), ekonomiczne wyniki rolnictwa okazały się gorsze niż w latach poprzednich. Stało się tak przede wszystkim na skutek ograniczenia rynków zbytu i spadku cen otrzymywanych przez rolników. Wskaźnik nożyc cen był silnie niekorzystny, osiągnął poziom 91,4. Struktura handlu zagranicznego towarami rolno-spożywczymi pogorszyła się w stosunku do roku poprzedniego. Deficyt wyniósł około 750 mln dolarów (Woś 1999).

Podobna sytuacja miała miejsce w 1999 roku, kiedy to wzrost PKB oszacowano na 4,1%. Rok 1999 przyniósł dla sektora rolnego załamanie poziomu produkcji (spadek produkcji o ponad 5% w relacji do roku ubiegłego) oraz zmianę warunków ekonomicznych, co wpłynęło na pogorszenie koniunktury w rolnictwie. Wyrazem tego było obniżenie cen większości produktów sprzedawanych przez rolników. Niekorzystne relacje cen wywołały dalszy spadek dochodów rolniczych. Wskaźnik nożyc cen wyniósł ponownie tylko 91,5. Trudna sytuacja dochodowa rolników hamowała niezbędne inwestycje modernizacyjne i restrukturyzacyjne. Ograniczała również wydatki na zakup środków produkcji pochodzenia przemysłowego. Wyrazem dekoniunktury w rolnictwie było coraz niższe zużycie środków plonotwórczych w gospodarstwach rolnych (Wicki 2007, Wicki i Pietrzykowski 2010). Także struktura w handlu międzynarodowym artykułami rolno-spożywczymi utrzymywała się nadal na niekorzystnym poziomie. Ujemne saldo w wymianie handlowej przekroczyło 700 mln USD (Woś 2000).

Kolejny, 2000 rok był wciąż niekorzystnym dla sektora rolnego. Wśród uwarunkowań wpływających na jego rozwój wyodrębnia się czynniki, które przenieszone były na rolnictwo z całej gospodarki oraz czynniki specyficzne tylko dla tego sektora. W 2000 roku utrzymywało się niskie tempo wzrostu gospodarczego (wzrost PKB o 4%). Był to kolejny rok schładzania polskiej gospodarki, co uwidoczniło się w kierunkach prowadzonej polityki makroekonomicznej. Priorytetem została objęta redukcja inflacji, co osiągnięto przez zamrożenie wzrostu gospodarczego. Skutki były następujące: zwiększenie bezrobocia, zwięźnienie rynków zbytu, osłabienie procesów inwestycyjnych i spadek realnych dochodów podstawowych grup społecznych. Takie

działania ograniczyły tempo przyrostu popytu wewnętrznego. Podaż produktów rolnych napotkała obniżoną siłę nabywczą ludności, co ograniczało możliwości wzrostu cen produktów rolnych. W tym roku poprawił się, utrzymujący się od kilku lat na niskim poziomie, indeks nożyc cen (wyniósł 103). Innym czynnikiem, osłabiającym pozycję rolników, okazał się spadek podaży wywołany obniżeniem globalnej produkcji rolnictwa w stosunku do 1999 roku o 5,6% z powodu złych warunków agrometeorologicznych. Obroty handlowe z zagranicą asortymentem rolno-żywnościowym w dalszym ciągu były niekorzystne dla Polski, choć nieznacznie poprawiły się w relacji do roku poprzedniego. Deficyt wyniósł ponad 0,5 mld USD (Woś 2001).

W 2001 roku wciąż obserwowano negatywne zjawiska w rozwoju gospodarki polskiej. Pogorszyła się koniunktura gospodarcza, co było odczuwalne we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego. Poziom wzrost PKB obniżył się do 1%. Rezultatem był spadek realnych wynagrodzeń oraz świadczeń społecznych, wysokie bezrobocie i malejące zainteresowanie gospodarstw domowych kredytem konsumpcyjnym. Skumulowanie tych czynników ograniczyło dynamikę obrotów na rynku wewnętrznym. Zanotowano spadek tempa wzrostu popytu krajowego (spadek spożycia indywidualnego oraz popytu na środki trwałe). Pogorszeniu uległa także sytuacja dochodowa ludności rolniczej. Indeks nożyc cen osiągnął wartość 97,5. Zjawiskiem pozytywnym okazało się powolne przywracanie równowagi zewnętrznej, czego dowodem było obniżenie deficytu w handlu artykułami rolno-spożywczymi do około 375 mln USD. Nastąpił również niewielki wzrost produkcji rolnej w stosunku do roku poprzedniego. W 2002 roku gospodarkę w Polsce w dalszym ciągu charakteryzował niski poziom wzrostu gospodarczego (wzrost PKB o 2%). Kolejny rok z rzędu zmniejszył się deficyt w handlu zagranicznym artykułami rolno-żywnościowymi do około 290 mln USD, ale w całym rolnictwie odnotowano spadek produkcji o 1,9% w relacji do roku poprzedniego. Jednocześnie uległ pogorszeniu indeks nożyc cen, osiągając wartość 90,9, wobec 97,5 w 2001 roku. Wyżej wymienione czynniki miały negatywny wpływ na stan polskiego rolnictwa, pogłębiając na niekorzyść rolników warunki ekonomiczne (Woś 2003). Rok 2003 okazał się lepszy dla gospodarki ze względu na wzrost PKB o 3,8%, co jednak nie było zauważalne w sektorze rolnym, który poza dodatnim saldem w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi (ponad 500 mln USD) osiągnął niekorzystne wyniki produkcyjne. Przede wszystkim obserwowano spadek produkcji rolniczej, o około 1,5% w stosunku do roku poprzedniego. Nadal utrzymywał się niezadowolający rolników indeks nożyc cen – 97,2. Wszystko to decydowało o spadku siły ekonomicznej rolnictwa wobec innych działów gospodarki narodowej (Woś 2004).

Podsumowując sytuację rolnictwa w latach 1998–2003, nasuwa się wniosek, że był to okres złej koniunktury dla tego sektora gospodarki. Obniżały się dochody ludności rolniczej, inwestycje w gospodarstwach rolnych uległy ograniczeniu z powodu braku środków na akumulację, wzrastało bezrobocie na wsi, utrzymywał się deficyt w handlu artykułami rolno-żywnościowymi (wyjątek stanowił 2003 rok). Nawarstwianie się negatywnych zjawisk w sektorze rolnym powiązać można z procesem schładza-

nia gospodarki (niskie tempo wzrostu PKB) oraz mało skutecznie prowadzoną polityką rolną. Niekorzystna sytuacja w polskim sektorze rolnym powodowała coraz większe niezadowolenie rolników, pogłębiając rozczarowanie brakiem skuteczności reform rynkowych. W końcu lat 90. i na początku XXI wieku coraz częściej obserwowano wśród ludności wiejskiej chęć powrotu do bardziej intensywnej interwencji ze strony państwa. Po kilkunastu latach transformacji około 70% rolników wyrażało chęć, by ceny na produkty rolne ustalało państwo. Ponadto większość producentów rolnych chciało, aby państwo zajmowało się skupem i zbytem ich produktów. Polscy rolnicy poczuli się raczej przegranymi uczestnikami nowego systemu. Takie okoliczności negatywnie wpływały na postawy i opinie rolników wobec integracji Polski z Unią Europejską (Hausner i Marody 2001).

Przeobrażenia w polskim sektorze rolnym wymagały nowych regulacji ze strony państwa. Z praktyki gospodarczej wynika, że państwo odgrywa coraz większą rolę w tej kwestii. W okresie transformacji gospodarczej polityka rolna w Polsce podlegała ciągłej ewolucji. Z roku na rok stawała się coraz bardziej zetatyzowana. Wywołane to było naciskami ze strony lobby rolniczego, które w ochronnej polityce wobec rolnictwa widziało szanse na ożywienie produkcyjne i poprawę koniunktury w sektorze żywnościowym. W tym okresie realizowano w Polsce politykę regulowanego rynku rolnego, która dopuszczała interwencję państwa tam, gdzie rynek okazywał się nieskuteczny. Powstał dwuczłonowy mechanizm regulacyjny, kojarzący oddziaływanie rynkowe z interwencją ze strony państwa. Głównym czynnikiem regulacyjnym był mechanizm rynkowy, a interwencja państwa miała znaczenie pomocnicze (wspierała procesy wzrostowe i osłabiała siły destrukcyjne w rolnictwie). Niekorzystne zjawiska zachodzące w rolnictwie, w tym na rynku rolnym były regulowane przez budżet (Wilkin 1995).

Środki finansowe przeznaczane z budżetu państwa na rozwój rolnictwa i jego otoczenia w analizowanym okresie rozdysponowywano na różne cele. Największą ich część kierowano na restrukturyzację rolnictwa, szczególnie popegeerowskiego (tworzenie nowoczesnych, sprawnych ekonomicznie gospodarstw), postęp techniczny i biologiczny oraz kreowanie stabilnego rynku rolnego (Wicki 2009a). Dofinansowanie tych obszarów uznano za priorytetowe także w aspekcie integracji z Unią Europejską (Wicki 2009b).

Lata 1998–2003 były także okresem intensywnych przygotowań Polski do członkostwa we Wspólnocie. Prace dotyczyły przebudowy sfery instytucjonalnej gospodarki, w szczególności w sektorze rolnym. Prawidłowo rozwinięta sfera instytucjonalna gospodarki stała się warunkiem niezbędnym przy otrzymywaniu i wykorzystywaniu środków finansowych przeznaczanych przez Wspólnoty Europejskie na wyrównywanie różnic rozwojowych między Polską i UE. Mimo trudnej sytuacji gospodarczej, pod koniec 2002 roku pomyślnie zostały zakończone negocjacje Polski w sprawie członkostwa we Wspólnocie. W efekcie 1 maja 2004 roku nastąpiła integracja Polski z UE.

1.2. Rolnictwo w okresie 2004–2013

Kolejny okres transformacji rolnictwa w Polsce, od 2004 do 2013 roku, umownie można podzielić na dwa etapy pokrywające się z perspektywami finansowymi: lata 2004–2006 i 2007–2013.

W 2004 roku utrzymana została tendencja wzrostu gospodarczego. Wskaźnik wzrostu PKB wynosił 5,1%. Zostały zatrzymane niekorzystne zjawiska w sektorze rolnym, czego przejawem był wzrost produkcji o około 8%. Źródłem wzrostu były głównie czynniki przyrodnicze. Osiągnięty został dodatni bilans w handlu zagranicznym artykułami rolno-żywnościowymi, przede wszystkim na skutek otwarcia rynków krajów Unii Europejskiej. Jego wartość wyniosła ponad 1 mld USD. Poprawie uległa sytuacja dochodowa rolnictwa. Rosnące ceny skupu produktów rolnych rekompensowały wzrost cen środków do produkcji rolnej. Wskaźnik nożyc cen okazał się korzystny dla rolników, wynosił 102,2 i był najwyższy od 2001 roku. Poza tym dochodowość gospodarstw rolnych zwiększyły dopłaty z funduszy unijnych.

Wprowadzenie instrumentów wspólnej polityki rolnej, polityki handlowej i przemysłowej, związane z akcesją Polski do UE, stworzyło dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich nową jakość gospodarczą i społeczną. Stosowane do tej pory przez Polskę instrumenty wsparcia w rolnictwie zostały dostosowane do zasad funkcjonowania na jednolitym rynku oraz do reguł dotyczących pomocy państwa.

Jeszcze przed integracją z UE w polskim rolnictwie uruchomione zostały procesy dostosowawcze do wymogów wspólnego rynku europejskiego. Najbardziej kosztowne i skomplikowane było spełnienie warunków w produkcji i przetwórstwie produktów pochodzenia zwierzęcego: w weterynarii, przetwórstwie mięsnym czy mleczarstwie. Dostosowanie do unijnych standardów nie tylko dało dostęp do jednolitego rynku, ale także poprawiło ogólną pozycję konkurencyjną polskiego rolnictwa.

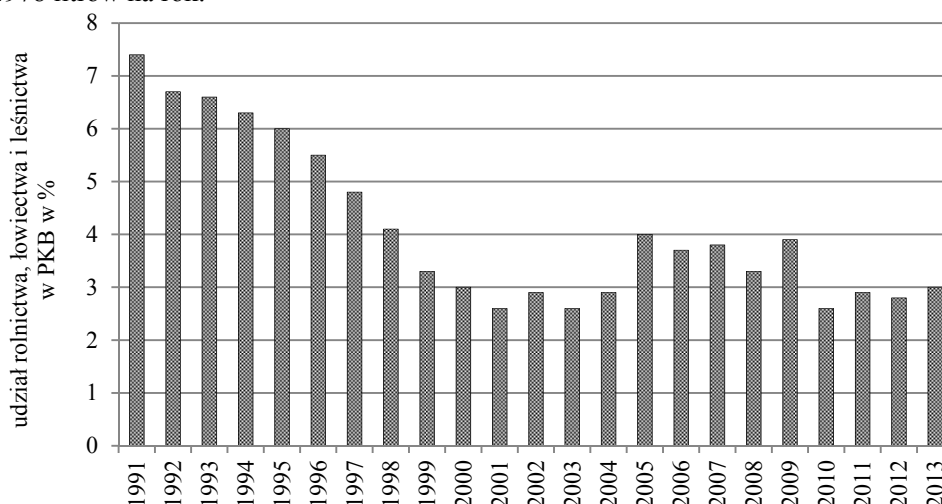
Bardzo dobre wykorzystanie środków z funduszy przedakcesyjnych, uruchomiło proces przygotowania w Polsce sieci instytucji, których zadaniem było zarządzanie środkami unijnymi. Umożliwiło to zwiększenie i usprawnienie transferu środków finansowych, wspierających rozwój wsi i rolnictwa.

Bilans członkostwa Polski w UE w odniesieniu do sektora rolno-spożywczego był w tych latach dodatni, pomimo szeregu skutków niekorzystnych dla producentów rolnych, takich jak: zwiększenie barier wejścia na rynek, ograniczenie produkcji i eksportu w wyniku kwotowania produkcji czy wzrost kosztów administrowania systemami zarządzania i kontroli na rynkach rolnych. Przed akcesją często pojawiały się opinie, że polskie rolnictwo nie będzie w stanie sprostać presji konkurencyjnej, a Polskę zaleje tańsza żywność z krajów UE-15. Rolnicy obawiali się, że będą zmuszeni ograniczyć produkcję, a ich dochody znacząco się zmniejszą. Jednak włączenie do jednolitego rynku europejskiego ujawniło pewne przewagi konkurencyjne polskiego rolnictwa. Rolnicy zaczęli uzyskiwać wyższe ceny za swoje produkty, co w połączeniu

z otrzymywanymi płatnościami bezpośrednimi przełożyło się na prawie dwukrotny wzrost ich dochodów w krótkim okresie

Chociaż udział rolnictwa w tworzeniu PKB w Polsce systematycznie się obniżał: od ponad 7% w 1991 r. do zaledwie 3% w 2004 r., co jest zjawiskiem charakterystycznym dla gospodarek wysokorozwiniętych, to wartość dodana brutto w sektorze rolnym systematycznie wzrasta – w okresie 2001–2012 średnioroczna dynamika wzrostu wartości dodanej w rolnictwie wynosiła 1,4% (w gałęziach pozarolniczych było to średnio 4%) (Wicki i Grontkowska 2015). Udział rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa w PKB w Polsce w latach 1991–2013 przedstawiono na rysunku 4.

W latach 1991–2013 nastąpił wzrost plonów głównych upraw. Plony ziemniaków wzrosły o 65%, rzepaku i rzepiku o 54%, buraków cukrowych dwukrotnie. Od 1991 do 2004 roku obniżało się jednak pogłowie bydła ogółem o 2984 tys. szt. Pogłowie krów zmniejszyło się w okresie 1991–2013 o 2047 tys., koni o 732 tys., owiec o 2984 tys., a pogłowie trzody chlewnej o 10705 tys. Wzrosła wydajność mleczna krów z 3082 do 4978 litrów na rok.



Rysunek 4. Udział rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa w PKB w Polsce w 1991–2013

Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS.

Zbiory głównych upraw w latach 1991–2013 zmieniały się ze względu na zmiany powierzchni produkcji oraz zmiany plonów: rzepaku i rzepiku wzrosły trzykrotnie, pszenicy o 25%, buraków cukrowych o 18%, obniżyły się zbiory ziemniaków i żyta.

Od 2003 do 2013 roku realna wartość produkcji rolnej wzrosła o prawie 50%, co wynikało z większego wolumenu produkcji i ze wzrostu cen otrzymywanych przez rolników. Ceny produkcji rolnej wzrosły od 2003 roku o 49,3%, ale jeszcze szybciej rosły ceny środków produkcji (nasion, nawozów, energii elektrycznej, paliw itd.). Poprawa sytuacji dochodowej rolników zachęcała dostawców środków produkcji do podwyż-

szania cen. Dzięki wyższym cenom produkcji rolnicy w Polsce osiągnęli więc większe przychody ze sprzedaży, ale równocześnie rosły koszty produkcji w rolnictwie.

Według Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku – w porównaniu do wyników z 2002 roku – liczba gospodarstw największych o powierzchni 50 ha i więcej wzrosła o 34%, zaś liczba gospodarstw w grupie obszarowej 20–50 ha utrzymała się na zbliżonym poziomie. Jednocześnie zaobserwowano blisko 25% spadek liczby gospodarstw najmniejszych (o powierzchni 0–5 ha użytków rolnych) i 17% spadek liczby gospodarstw o powierzchni 5–20 ha. Struktura rolna stopniowo ulegała więc poprawie. Obserwowano zmniejszanie się liczby gospodarstw rolnych oraz wzrost ich średniej powierzchni i wielkości ekonomicznej. W 2012 r. GUS zmienił definicję gospodarstwa indywidualnego, co spowodowało znaczny spadek przedstawianej liczby gospodarstw z 2253,1 tys. w 2011 roku do 1543,5 tys. w 2012 roku. W związku z tym nie można bezpośrednio porównywać danych odnośnie do liczby gospodarstw po 2012 roku z danymi z lat poprzednich, gdyż prowadziłoby to do błędnych wniosków. Nadal spora grupa gospodarstw to gospodarstwa małe, które nie są w stanie zapewnić wystarczających dochodów rodzinie rolniczej. Jednocześnie wzrastała liczba osób z rodzin prowadzących gospodarstwa rolne (powyżej 1 ha użytków rolnych), które pracowały wyłącznie poza rolnictwem. Ich liczebność IERiGŻ oszacował w 2013 roku na około 460 tys. osób, podczas gdy w 2003 r. było ich około 305 tys. Jednocześnie w latach 2003–2013 spadła liczba osób pracujących w rolnictwie o 13,4% do około 1,77 mln AWU¹.

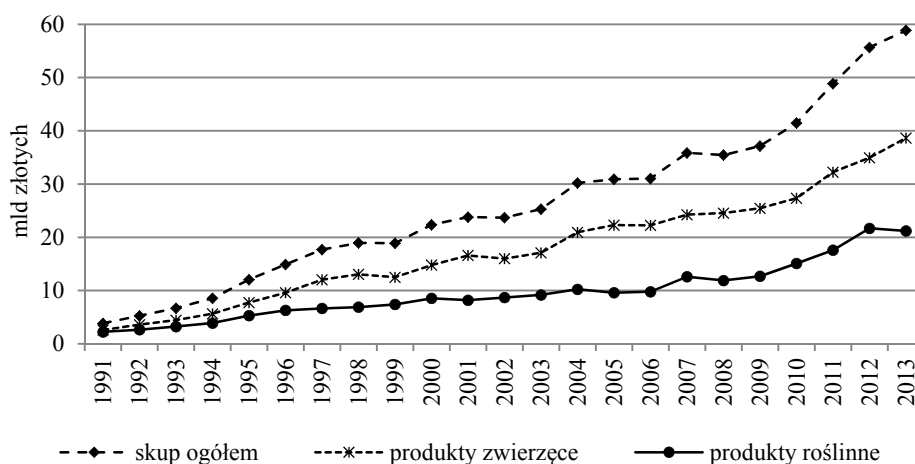
Przed przystąpieniem do UE wiele zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego nie spełniało szeregu norm oraz wymogów higienicznych i weterynaryjnych określonych w przepisach unijnych. Wiadomo było, że część z nich nie zdoła wprowadzić odpowiednich zmian do momentu przystąpienia do UE. Dlatego w ramach negocjacji akcesyjnych ustalono, że zakłady takie otrzymają tzw. okresy przejściowe na przeprowadzenie dostosowań (w załączniku do polskiego traktatu akcesyjnego wymienia się zakłady, jakie otrzymały czas na dostosowanie się do nowych wymogów, ze wskazaniem braków i ostatecznym terminem na ich uzupełnienie). Na liście znalazło się 260 zakładów mięsnych (mięso czerwone), 53 zakłady mięsne (mięso białe), 7 zakładów mięsnych o niskiej wydajności (mięso czerwone), 3 zakłady mięsne o niskiej wydajności (produkcja mieszana). W okresie dostosowawczym znajdowało się 7 chłodni oraz 40 zakładów przetwórstwa rybnego. Istniało 113 zakładów mleczarskich, które uzyskały okres przejściowy na dostosowanie, a 56 zakładów mleczarskich mogło przetwarzać przejściowo mleko surowe spełniające i niespełniające wymogów UE. Okresy przejściowe dla przedsiębiorstw przetwórstwa mleczarskiego zamknęły

¹ Roczna jednostka pracy (AWU) jest ekwiwalentem czasu przepracowanego w ciągu roku w gospodarstwie rolnym przez 1 osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie. W Polsce przyjęto 2120 godzin przepracowanych w ciągu roku jako równoważnik pełnego etatu (roczną jednostkę pracy), tj. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

się w 2006 r., zaś dla zakładów mięsnych i pozostałych trwały do 2007 roku. Z ogólnej liczby 483 zakładów z sektora mięsnego, przetwórstwa rybnego i mlecznego, które w trakcie akcesyjnym otrzymały okresy przejściowe, w 2013 roku działało nadal 262 (54%). Trzydzieści zakładów (3%) uległo przeklasyfikowaniu, ale nadal pozostały na rynku, chociaż zmienił się ich status na działalność marginalną, lokalną i ograniczoną. Zamknięto w sumie 190 zakładów (39%), przy czym tylko 81 zakładów zostało zamkniętych z powodu braku dostosowań. Dalszych 18 zakładów zawiesiło swoją działalność. Natomiast spośród 56 zakładów, które według traktatu akcesyjnego mogły przetwarzać mleko spełniające i niespełniające norm UE, zamknięto jedynie dwa.

W okresie 1991–2013 wartość skupu produktów rolnych w Polsce wzrosła od 4,0 do 58,9 mld zł, w tym produktów roślinnych od 1,2 do 20,3 mld zł i produktów zwierzęcych od 2,8 do 38,6 mld zł (rys. 5).

Ceny skupu produktów rolnych w Polsce w latach 1991–2013 znacznie wzrosły w ujęciu nominalnym, na przykład cena skupu żywca wieprzowego wzrosła 5,4 razy, buraków cukrowych 6,5 razy, cieląt – ośmiokrotnie. Więcej niż w dziesięciokrotnie (o 1000%) wzrosły ceny pszenicy, rzepaku i rzepiku, żywca wołowego, jęczmienia i żyta. Ceny skupu mleka i ziemniaków wzrosły więcej niż w czternastokrotnie. Ceny realne wzrosły tylko w przypadku mleka w skupie i żywca wołowego (Grontkowska i Wicki 2015). Co do ilości skupu produktów rolnych, to w większości produktów nastąpił wzrost skupu, na przykład skup zbóż zwiększył się ponaddwukrotnie, jaj dwukrotnie, a rzepaku i rzepiku trzykrotnie. Spadł skup ziemniaków o 10% i wełny owczej o 94%.



Rysunek 5. Wartość skupu produktów rolnych

Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS.

Od akcesji Polski do UE sytuacja na wsi zmieniała się na lepsze. Dysparytet dochodowy między miastem i wsią oraz między dochodami rolników a dochodami pozostałych grup zawodowych malał. Wzrost cen produkcji rolnej w Polsce spowodowany był m.in. dobrą koniunkturą na rynkach światowych, a objęcie rolnictwa dopłatami bezpośrednimi i polityka rozwoju obszarów wiejskich przełożyły się na wzrost dochodów z działalności rolniczej. O ile w 2004 roku dochód rozporządzalny w przeciętnym gospodarstwie domowym w kraju był wyższy niż w gospodarstwie rolników o 36,2%, to po dziewięciu latach od akcesji różnica ta zmniejszyła się do 15,7%. Wzrastał także odsetek dochodów uzyskiwanych przez mieszkańców wsi z pracy najmniej poza gospodarstwem rolnym, co wskazuje na utrwalanie się (choć powolne) tendencje wielozawodowości rodzin utrzymujących się głównie z rolnictwa.

Z kolei Eurostat stosuje wskaźnik zmian w realnych dochodach z działalności rolnej na 1 zatrudnionego (w tym właścicieli gospodarstw, pracujących bez wynagrodzenia). Jeśli przyjmie się, że wartość tego wskaźnika wynosiła 100 w 2003 roku, to w 2013 r. wynosił on w przypadku Polski 290, czyli dochody na 1 zatrudnionego wzrosły o 190%. Dochody rolników z UE-15 wzrosły w stosunku do 2003 r. tylko o 11% i w opisywanym okresie 2003–2013 były w stagnacji. W większym stopniu niż w Polsce dochody z działalności rolniczej wzrosły tylko na Litwie i w Estonii. Generalnie, oprócz Rumunii, istotnie poprawiła się sytuacja dochodowa we wszystkich krajach UE-9. Sytuacja krajów UE-15 jest zróżnicowana, z kilkoma przypadkami, w których dochody są niższe niż poziom z 2003 roku (MSZ 2014).

1.3. Znaczenie polskiego rolnictwa w UE

Polska stała się ważnym producentem produktów rolnych w UE. Obecnie gospodarstwa rolne wytwarzają w Polsce produkcję, której wartość globalna (w cenach bieżących) plasuje polskie rolnictwo na 7. miejscu w Unii Europejskiej za Francją, Niemcami, Włochami, Hiszpanią, Wielką Brytanią i Holandią.

W 2013 roku użytki rolne Polski stanowiły około 8,8% obszaru gruntów rolniczych UE-27. Większym zasobem ziemi rolniczej dysponują: Francja (16,1%), Hiszpania (13,6%), Wielka Brytania (9,6%) i Niemcy (9,3%). W strukturze towarowej produkcji rolniczej od kilku lat największy udział ma produkcja żywności rzeźnego (31,5%), mleka krowiego (17,4%) i zbóż (15,0%).

Obecnie Polska jest liderem w Europie w produkcji jabłek, pszenżyta i czarnej porzeczki, ma też wysoką pozycję w zakresie innych produktów. Poniżej zestawiono pozycję polskiego rolnictwa w wytwarzaniu wybranych produktów wśród krajów UE:

1. miejsce: jabłka, pszenżyto, czarna porzeczka;
2. miejsce: żyto, pieczarki, ziemniaki, borówka;
3. miejsce: rzepak, buraki cukrowe, masło, mleko w proszku, mięso drobiowe;
4. miejsce: pszenica, mleko krowie.

Wzrostowi wielkości produkcji rolniczej w okresie poakcesyjnym towarzyszył wyraźny wzrost nakładów inwestycyjnych oraz powiększanie wartości majątku trwałego w rolnictwie. Ważne są przy tym także korzystne zmiany technologii stosowanych w produkcji rolniczej i transfer wiedzy.

W związku ze stopniowym wyczerpywaniem się przewag cenowo-kosztowych polskich gospodarstw rolnych, opartych na niższych kosztach pracy i cenach ziemi rolniczej, wśród ważnych elementów budowania pozycji konkurencyjnej polskiego sektora rolnego (produkcji pierwotnej) w najbliższej przyszłości niewątpliwie istotne znaczenie będą miały: postęp technologiczny, innowacyjność, dalsza poprawa struktury obszarowej gospodarstw oraz wzmocnienie pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym przez zwiększenie stopnia ich zorganizowania (Gołębiewski 2010). Jednocześnie coraz większe znaczenie będą miały niski poziom degradacji środowiska przyrodniczego i jego wysokie walory krajobrazowe oraz relatywnie wysoki stopień bioróżnorodności (Gołębiewska i in. 2016).

1.4. Przetwórstwo rolno-spożywcze

Od akcesji do UE polski sektor spożywczy stał się ważnym sektorem dla polskiej gospodarki zarówno ze względu na wielkość zatrudnienia, jak i wielkość sprzedaży oraz udział w handlu zagranicznym (Wicki i Grontkowska 2015). W 2005 roku w sektorze tym było zatrudnionych 417 tys. osób, zaś w 2012 – 411 tys. osób, co odpowiada 17% zatrudnionych w przetwórstwie przemysłowym (PAIiZ 2014). Systematycznie rosła wartość produkcji sprzedanej tego sektora – w 2012 r. wyniosła ona 204,6 mld zł (bez podatku od towarów i usług i akcyzowego), co odpowiadało 21,4% produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego oraz 18% sprzedaży przemysłu ogółem.

W strukturze sprzedaży polskiego sektora spożywczego największy udział ma sektor mięsny (27,9%) oraz sektor pozostałych artykułów spożywczych (16,5%), a następnie sektor wyrobów mleczarskich (14,8%) oraz produkcji napojów (11,2%).

Po dziesięciu latach funkcjonowania Polski w UE wśród polskich firm przemysłu rolno-spożywczego zdecydowanie poprawiły się opłacalność produkcji oraz poziom technologiczny – głównie za sprawą zwiększonego eksportu, a także zrealizowanych w tym czasie inwestycji.

Dostęp do dużego, dobrze rozwiniętego rynku europejskiego i dynamiczny wzrost eksportu polskiej żywności wpłynął na umocnienie pozycji polskich producentów żywności na rynku wspólnotowym, a także na zwiększenie znaczenia sektora żywnościowego dla polskiej gospodarki.

O silnych trendach rozwojowych przemysłu spożywczego świadczy także duża aktywność inwestycyjna przedsiębiorstw tego sektora oraz poprawa ich stanu ekonomicznego. Przyspieszenie inwestycyjne rozpoczęło się w roku poprzedzającym wejście do UE. Wartość inwestycji przekroczyła 7 mld zł rocznie i realnie była o około 50% wyższa niż w latach 2000–2002. Duże inwestycje pozwoliły także na osiągnięcie

takiego stanu, że polski przemysł spożywczy jest uznawany za jeden z najnowocześniejszych i najszybciej rozwijających się w całej poszerzonej UE. Dalszy rozwój sektora wymagać będzie pogłębienia procesów konsolidacyjnych.

Analiza zmian w handlu zagranicznym żywnością pokazała znaczny jego wzrost. Eksport w okresie 1991–2003 wzrósł 3,6 razy, a w okresie 2004–2013 2,8 razy. Import w latach 1991–2003 rósł szybciej od eksportu, ale w okresie 2004–2013 tendencje się, szczęśliwie dla polskiego rolnictwa i gospodarki, odwróciły.

Wartość sprzedaży do krajów Unii Europejskiej (UE) wyniosła w 2013 roku 15,6 mld euro i wzrosła o 12,3% w porównaniu z rokiem 2012 (13,9 mld euro), a w stosunku do 2005 roku (czyli pierwszego pełnego roku, kiedy Polska była członkiem UE) była wyższa 2,9-krotnie (5,3 mld euro). Udział handlu wewnątrzunijnego od lat oscyluje wokół 75–80%, w 2005 roku było to 74%, w 2013 roku – 78%. Od lat największym partnerem Polski w handlu artykułami rolno-spożywczymi są Niemcy. W 2005 roku sprzedano na rynek niemiecki towary o wartości 1,8 mld euro, a w 2013 roku było to 4,5 mld euro, tj. 2,5-krotnie więcej.

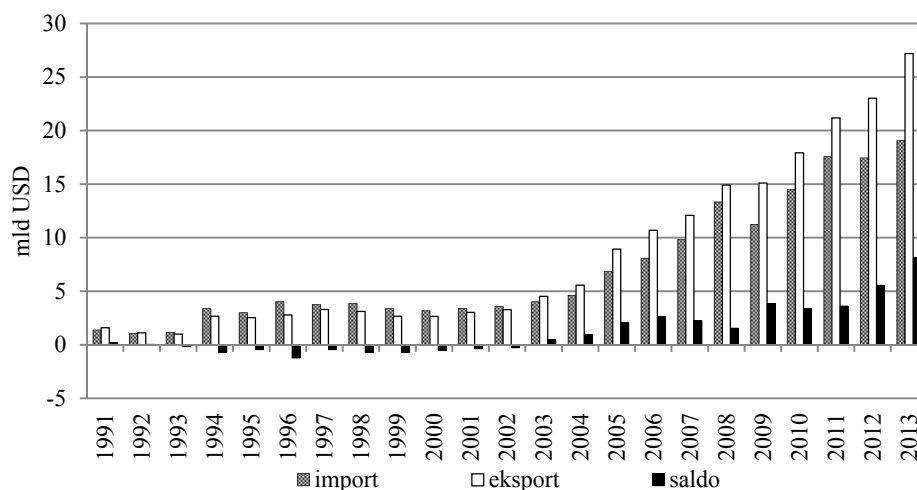
Drugim, po Niemczech, największym odbiorcą polskich towarów rolno-spożywczych w 2013 roku była Wielka Brytania (sprzedaż o wartości 1,5 mld euro). Na trzecim miejscu znalazła się Rosja (prawie 1,3 mld euro). Kolejne miejsca wśród głównych odbiorców artykułów rolno-spożywczych w 2013 r. zajęły: Republika Czeska (1,2 mld euro), Francja (prawie 1,2 mld euro), Włochy i Holandia (po 1 mld euro), oraz Słowacja (685 mln euro).

Włączenie Polski do wspólnego rynku produktów rolno-spożywczych ujawniło przewagi komparatywne Polskich producentów i spowodowało szybki wzrost eksportu rolno-spożywczego oraz znaczącą poprawę salda handlu zagranicznego tymi produktami (rys. 6). Od czasu akcesji polski sektor rolno-spożywczy ma bardzo silną pozycję w bilansie handlu zagranicznego – jego udział w handlu ogółem systematycznie rośnie. W 2013 roku udział eksportu rolno-spożywczego w handlu ogółem wynosił 13,2%, zaś importu 9,1%. W latach 2003–2013 eksport rolno-spożywczy wzrósł z 4,5 do ponad 27 mld USD, a import z 4 do 19 mld USD (Wicki i Grontkowska 2015).

Mimo trudnej sytuacji na rynkach krajów importujących, wartość sprzedaży artykułów rolno-spożywczych za granicę w 2013 roku wzrosła o 11,5% w porównaniu z 2012 rokiem. W 2013 roku nadwyżka obrotów towarami rolno-spożywczymi wynosiła 8,1 mld USD, podczas gdy od 1993 do 2002 roku saldo obrotów tymi produktami było corocznie ujemne (rys. 6).

Spośród krajów UE–10 w handlu towarami rolno-spożywczymi porównywalną do Polski nadwyżką w ostatnich latach mogą pochwalić się jedynie Węgry, zaś niektóre z państw regionu pogorszyły swój bilans w handlu rolnym (Czechy, Słowenia, Słowacja) (MSZ 2014).

Dobre wyniki w handlu zagranicznym są zasługą zarówno stosowania nowoczesnych technologii przetwórczych i wysokiej jakości surowców, jak i utrzymywania przewag konkurencyjnych wynikających z cen i dostępności surowca oraz kosztów wytwarzania.



Rysunek 6. Polski handel zagraniczny artykułami rolno-żywnościowymi

Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS.

W ciągu ostatnich lat w eksporcie maleje udział surowców rolnych, a zwiększa się udział artykułów wysokoprzetworzonych, co także świadczy o rozwoju i konkurencyjności przetwórstwa spożywczego. Polska żywność zdobywa nowe rynki dzięki współpracy producentów rolnych i przetwórców, ale jednocześnie w konsolidacji tych grup przedsiębiorców tkwią największe rezerwy, jeśli chodzi o utrzymanie, a nawet rozwój handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi. Koncentracja zarówno produkcji surowców rolnych, jak i ich przetwórstwa daje większe możliwości zarówno w zakresie zakupu nowych technologii, jak i utrzymania wysokiej jakości produktów finalnych oraz poszukiwania nowych partnerów handlowych.

W 2013 roku, pod względem wartości, eksportowano głównie: papierosy, mięso drobiowe, czekoladę i wyroby czekoladowe, mięso wieprzowe, mięso wołowe, wyroby piekarnicze, sery i twarogi, syropy cukrowe, soki owocowe, ryby wędzone, jabłka, przetworzone i konserwowane mięso, owoce mrożone, przetworzone i konserwowane ryby oraz grzyby. Wartość eksportu wymienionych wyżej towarów stanowiła około 52% ogólnego wywozu towarów rolno-spożywczych z Polski. Polscy producenci nie tylko utrzymują rynki zbytu dla artykułów rolno-spożywczych w krajach sąsiadujących czy w krajach członkowskich UE, ale także poszukują odbiorców na Bliskim i Dalekim Wschodzie.

2. Polityka i instytucje wsparcia rolnictwa w Polsce w okresie przedakcesyjnym

2.1. Proces integracji Polski z Unią Europejską

Najważniejszym celem rozpoczętego po zakończeniu II wojny światowej procesu integracji europejskiej była odbudowa gospodarcza Europy po wojnie oraz zapewnienie pokoju i dobrobytu na całym kontynencie. 9 maja 1950 roku francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman, czerpiąc inspirację z idei Jeana Moneta, zaproponował utworzenie ponadnarodowej instytucji europejskiej, mającej na celu koordynację produkcji węgla i stali. Inicjatywa Schumana wykraczała jednak zdecydowanie poza sektor węgla i stali, mając na celu zachowanie pokoju poprzez utworzenie wspólnoty państw, współpracujących ze sobą politycznie i gospodarczo.

Początkowo sześć państw europejskich: Francja, Niemcy, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg, zdecydowało się poprzeć tę inicjatywę. 18 kwietnia 1951 roku podpisano Traktat Paryski, powołujący do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Następnym etapem w procesie integracji tych krajów było podpisanie w 1952 roku Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Obronną, której celem była stopniowa integracja sił zbrojnych państw członkowskich EWWiS i powołanie wspólnej armii europejskiej. W związku ze sprzeciwem francuskiego Zgromadzenia Narodowego traktat ten nie wszedł w życie. Uznano więc, że proces integracji europejskiej może być realizowany w obszarach mniej wrażliwych dla suwerenności narodowej. Państwa członkowskie EWWiS skoncentrowały się więc na tematyce gospodarczej i w marcu 1957 roku podpisane zostały traktaty rzymskie ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Głównym celem EWG było utworzenie obszaru gospodarczego, opartego na swobodnym przepływie towarów i usług, ludzi i kapitału. W późniejszych latach do Wspólnoty przystępowały kolejne państwa: w 1973 roku – Wielka Brytania, Irlandia, Dania, w 1981 roku – Grecja, w 1986 roku – Hiszpania i Portugalia i w 1995 roku – Austria, Szwecja i Finlandia. Dynamiki procesowi integracyjnemu nadało przyjęcie w 1986 roku Jednolitego Aktu Europejskiego, który wprowadził zmiany do traktatów założycielskich, usprawniając proces podejmowania decyzji oraz ustalając harmonogram utworzenia jednolitego rynku. Następnym bardzo ważnym etapem było podpisanie w 1992 roku w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej, w którym ustalono między innymi kryteria i kalendarium tworzenia unii walutowej. W 1997 roku przyjęto Traktat Amsterdamski, a w grudniu 2000 roku uzgodniono Traktat Nicejski, które wprowadzały dalsze zmiany do traktatów założycielskich i Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiając m.in. mechanizm wzmocnionej współpracy oraz wprowadzając zmiany instytucjonalne przygotowujące Unię do przyjęcia nowych członków. Traktat wszedł w życie 1 lutego 2003 roku, po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

Zmiana ustroju w Polsce

Droga Polski do Unii Europejskiej miała początek w latach osiemdziesiątych. Zapoczątkowane przez obrady „okrągłego stołu” przemiany społeczno-polityczne w Polsce miały poważny wpływ na obecny kształt polityczny Europy. Kraje bloku wschodniego podjęły suwerenne działania polityczne na arenie międzynarodowej. Jednym z tych krajów była Polska jako pierwszy kraj komunistyczny.

Polityka zmian strukturalnych w Polsce w latach 80. XX wieku, której głównym celem było wdrożenie do produkcji wyrobów nowoczesnych, energo- i materiałośzczędnych, znajdujących łatwy zbytny na rynkach zagranicznych, nie odniosła większego sukcesu. Miał temu służyć Fundusz Zmian Strukturalnych finansujący centralnie wydatki na te cele. Funkcjonowanie funduszu było zbiurokratyzowane, a środki przydzielano dość dowolnie. Wszystko to sprzyjało inflacji, która w 1987 roku utrzymywała się w granicach 20–25%, a latem 1989 roku przerodziła się w hiperinflację o miesięcznej stopie 50%.

Odzwierciedleniem woli zmian były wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z 4 czerwca 1989 roku – zdecydowane zwycięstwo odniosła „Solidarność”. Wybory te otworzyły drogę do wolnego rynku i wielopartyjnego systemu politycznego.

Rząd premiera Tadeusza Mazowieckiego przyjął program, który całkowicie odrzucał istniejący przez 45 lat system socjalistyczny. Przewidywano, że transformacja polskiej gospodarki w gospodarkę wolnorynkową nastąpi w dwóch etapach: pierwszy (kilka miesięcy) miał na celu stabilizację gospodarki (zwłaszcza likwidację inflacji), drugi (kilka lat) – transformację instytucjonalną i rzeczową całej gospodarki i systemu politycznego.

Już w okresie od września do grudnia 1989 roku pracowano intensywnie nad zapewnieniem warunków wdrożenia programu stabilizacyjnego. Najpoważniejsze z nich to ograniczenie ekspansji kredytowej i stopniowe podwyższanie stopy procentowej do 140% w grudniu 1989 roku, wycofanie większości dotacji do żywności, ograniczenie zakresu indeksacji płac oraz zaniechanie ustalania minimalnych cen skupu artykułów rolnych.

Program rządowy, zwany programem Balcerowicza, obejmował pakiet reform wprowadzonych od listopada 1990 r., realizowanych w pięciu głównych kierunkach:

1. W zakresie polityki monetarnej dążenie do znacznego spowolnienia wzrostu nominalnego zasobu pieniądza oraz podniesienia nominalnej stopy procentowej. Przewidywano ograniczenie stosowania tzw. kredytów preferencyjnych, rewaloryzację wcześniejszego zadłużenia, ograniczenie finansowania deficytu budżetu państwa kredytem NBP i zwiększenie niezależności NBP.
2. Wprowadzenie tzw. wewnętrznej wymiennalności złotego. Kurs ustalono na stałym poziomie 9500 zł za 1 USD na okres minimum 3 miesięcy.
3. W zakresie polityki fiskalnej celem było radykalne zmniejszenie deficytu budżetowego (z ponad 8% PKB w 1989 roku do około 0,8% w 1990 roku). Miano to osią-

gnąć przez zdecydowane odejście od różnego rodzaju dotacji oraz ograniczenie wydatków inwestycyjnych, a także ulg podatkowych.

4. Dalsze ograniczanie administracyjnej kontroli cen (węgla, energii elektrycznej, gazu, centralnego ogrzewania itp.).
5. Restrykcyjna polityka dochodowa z odejściem od automatycznej indeksacji płac (wprowadzonej pod koniec lipca 1989 roku), wprowadzeniem ostrej podatkowej kontroli wzrostu funduszu płac w przedsiębiorstwach oraz obniżeniem progu podatku wyrównawczego do 140% średniej płacy.

„Terapia szokowa” uważana była za konieczność, gdyż tylko zahamowanie hiperinflacji dawało szansę przywrócenia finansowej stabilizacji. Operację zahamowania hiperinflacji przeprowadzono przez liberalizację cen i wzrost dochodów pieniężnych ludności. Odbyło się to kosztem deprecjacji zasobów pieniężnych ludności i płac realnych, ale zapewniło szybkie zrównoważenie rynku.

Przełom polityczny na początku 90. XX wieku otworzył Polsce drogę do zmian ustrojowych oraz rozpoczęcia fundamentalnych zmian systemu gospodarczego i społecznego. Najważniejszym wyznacznikiem dokonywanych przemian i przekształceń stała się integracja europejska i perspektywa członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przyjęcie zasad gospodarki rynkowej i włączenie Polski w europejskie struktury gospodarcze uznane zostało za najlepszą drogę do nadrobienia zapóźnienia rozwojowego i technologicznego oraz sposób na zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego.

Rozpoczęcie negocjacji w sprawie integracji

Integracja ze Wspólnotami Europejskimi wymagała podjęcia szeroko zakrojonych dostosowań zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) już we wrześniu 1988 roku, a 19 września 1989 roku podpisana została umowa między Polską a Wspólnotą Europejską w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej.

Jednakże dopiero Układ Europejski (część handlowa Układu Europejskiego weszła w życie jako Umowa przejściowa w 1992 roku, a całość Układu – w 1994 roku) z 16 grudnia 1991 roku, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotą Europejską i państwami członkowskimi, który zakładał przyszłe członkostwo Polski w UE, stanowił podstawę szeroko zakrojonych dostosowań w zakresie prawa, zmian gospodarczych i społecznych. W styczniu 1993 roku powstał rządowy „Program działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego”. Wiążąc z integracją z UE nadzieję na realizację długoterminowych celów rozwojowych, Polska złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej w kwietniu 1994 roku.

Najważniejsze priorytety i kolejność działań w dostosowywaniu prawa państw kandydujących do prawa wspólnotowego wyznaczyła Strategia Przedczłonkowska (grudzień 1994 roku) i tzw. „Biała Księga w sprawie dostosowań do Jednolitego Rynku” (czerwiec 1995 roku). Na podstawie tych dokumentów oraz analiz dotyczą-

cych osiąganego stopnia dostosowania prawa rząd polski opracował Harmonogram działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń „Białej Księgi” Komisji Europejskiej w sprawie integracji z Jednolitym Rynkiem UE (lipiec 1997 roku). W 1997 roku została także przyjęta przez rząd Narodowa Strategia Integracji (NSI), a później Harmonogram działań implementacyjnych NSI, w których określone zostały zadania związane z procesem dostosowawczym w okresie poprzedzającym negocjacje, w okresie negocjacji, a także w pierwszej fazie członkostwa.

Stanowisko UE w sprawie rozszerzenia UE

W lipcu 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła Opinię (tzw. *Avis*) o wnioskach krajów stowarzyszonych z UE – w tym Polski – w sprawie członkostwa. Komisja najwyżej oceniła w postępie na drodze reform i wypełnianiu kryteriów członkostwa w UE przedstawionych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 roku Polskę i Węgry oraz zarekomendowała Radzie Europejskiej rozpoczęcie negocjacji w sprawie akcesji do UE z Polską, Cyprzem, Estonią, Słowenią oraz Węgrami.

Rada Europejska na posiedzeniu w Luksemburgu w grudniu 1997 roku przyjęła wzmocnioną strategię przedakcesyjną, której celem było udzielanie państwom stowarzyszonym praktycznej i finansowej pomocy we wprowadzaniu reform koniecznych do uzyskania członkostwa w UE. Zadania powiązane z przygotowaniem do akcesji rząd RP realizował w oparciu o Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa Polski w UE (NPPC), przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 1998 roku. Program obejmował działania przewidziane na lata 1998–2002 i dotyczył najważniejszych elementów polityki integracyjnej Polski, w tym związanych z włączeniem do Jednolitego Rynku UE. NPPC traktowany był jako dokument otwarty, podlegający corocznym uzupełnieniom. Podczas szczytu UE w Berlinie w marcu 1999 roku przyjęte zostały ramy czasowe i warunki budżetowe w sprawie rozszerzenia Unii o pierwszą grupę państw kandydujących. Nowa perspektywa finansowa zakładała gotowość Unii do przyjęcia nowych członków od 2002 roku.

Negocjacje akcesyjne

Negocjacje akcesyjne zostały przez Polskę rozpoczęte 31 marca 1998 roku wraz z czterema innymi krajami z Europy Środkowej i Wschodniej (tj. Węgrami, Czechami, Estonią, Słowenią) oraz Cyprzem. W grudniu 1999 roku zakończona została procedura składania stanowisk negocjacyjnych. Rada Europejska w Helsinkach w grudniu 1999 r. wytyczyła „mapę drogową negocjacji” (*Road Map*), zawierającą harmonogram zakładający ich zakończenie w 2002 roku. Jednocześnie podjęta została decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z kolejnymi sześcioma państwami kandydującymi, tj. Bułgarią, Litwą, Łotwą, Maltą, Słowacją i Rumunią (tzw. Grupa Helsińska). W celu przyspieszenia dostosowania w zakresie przyjmowania i implementacji *acquis communautaire* Sejm RP zdecydował o przyjęciu szybkiej ścieżki legislacyjnej dla ustaw związanych z integracją.

Cechy procesu negocjacyjnego w obszarze rolnictwo między Polską i UE

Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Rolnictwo” zostało przekazane stronie unijnej w grudniu 1999 roku.

Główne postulaty strony polskiej w obszarze negocjacyjnym „Rolnictwo” to:

- włączenie polskiego rolnictwa na pełnych prawach w ramy wspólnej polityki rolnej (płatności bezpośrednie);
- przyznanie Polsce limitów wielkości produkcji na poziomie uwzględniającym potencjał przyrodniczy produkcji rolniczej przyjaznej środowisku oraz zapewniającym utrzymanie stabilnych źródeł dochodów ludności rolniczej;
- włączenie polskiego rynku towarów rolno-spożywczych do europejskiego obszaru Jednolitego Rynku.

W odpowiedzi na polskie stanowisko negocjacyjne Unia Europejska:

- nie zajęła stanowiska w sprawie płatności bezpośrednich oraz kontyngentów produkcyjnych, podkreślając, że będzie to przedmiotem późniejszej fazy negocjacji;
- stwierdziła, że kontyngenty produkcji zostaną określone na podstawie wielkości produkcji w okresie poprzedzającym akcesję, który zostanie określony na późniejszym etapie rozmów;
- z uwagi na konieczność zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, kontroli żywności oraz ochrony hodowli roślin zaznaczono, że warunkiem pełnego włączenia w ramy Jednolitego Rynku jest wprowadzenie i wzmocnienie systemu kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej. Wszelkie okresy przejściowe powinny być traktowane jako wyjątkowe, ograniczone w czasie i zakresie, a ich wprowadzeniu musi towarzyszyć jasno zdefiniowany plan dochodzenia do respektowania *acquis*.

Problemy negocjacyjne

Na podstawie analizy stanowisk stron polskiej i unijnej można wyodrębnić najważniejsze problemy negocjacyjne, które obejmowały:

- dostęp do płatności bezpośrednich z dniem członkostwa;
- przygotowanie pełnego instrumentarium WPR, co stanowiło duże wyzwanie finansowe. Polska ubiegała się o wsparcie budowy Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli;
- ustalenie limitów produkcji towarów objętych ograniczeniami ilościowymi dla następujących towarów: zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych, lnu oleistego, cukru, skrobi ziemniaczanej, suszy paszowych, tytoniu oraz mleka. Strona wspólnotowa nie sprecyzowała swojego stanowiska w odniesieniu do zaproponowanych wysokości limitów produkcyjnych. Wskazano jedynie na potrzebę dodatkowych informacji na temat wysokości produkcji w latach 1995–1999;

- sprawy weterynaryjne; jednym z głównych warunków, które Polska musiała spełnić przed przystąpieniem do UE, było zapewnienie odpowiedniego poziomu kontroli na granicach zewnętrznych. Zniesienie granicy wewnętrznej było uwarunkowane całkowitym i efektywnym wprowadzeniem oraz wzmocnieniem systemu kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej.

Obszar negocjacyjny „Rolnictwo” należał do najtrudniejszych wśród tych, z którymi musieli się zmierzyć negocjatorzy z obu stron. Z jednej strony oczekiwania, jak również obawy polskich rolników, były bardzo duże, a z drugiej przedstawiciele UE od dawali do zrozumienia, że pełne objęcie Polski i pozostałych państw kandydujących wspólną polityką rolną już od momentu integracji jest niemożliwe, ponieważ doprowadzi do załamaniu budżetu Unii. Na WPR wydawano w tamtym okresie niemal połowę budżetu unijnego.

Oprócz dopłat do produkcji rolnej, w tym obszarze zajmowano się m.in. jakością żywności oraz ewidencją obrotu towarami rolno-spożywczymi oraz wysokością limitów produkcyjnych w różnych sektorach produkcji.

Polska chciała pełnego objęcia wspólną polityką rolną od dnia przystąpienia, natomiast UE w swoim wyjściowym stanowisku nie przewidywała w ogóle dopłat bezpośrednich dla polskiej produkcji rolnej. Podobne różnice zdań dotyczyły także limitu produkcji niektórych produktów rolnictwa. Polskie postulaty były dwukrotnie wyższe od proponowanych przez stronę unijną. W związku z tym negocjacje w tym obszarze trwały prawie do ostatniego momentu, do szczytu w Kopenhadze, który odbył się 13 grudnia 2002 roku, na którym podjęto ostateczne decyzje w drodze bezpośrednich negocjacji między przywódcami Polski i państw członkowskich.

Uzgodniono warunki finansowe, zakładające przeznaczenie w budżecie UE środków na dopłaty bezpośrednie dla nowych państw członkowskich w wysokości 25% pełnego poziomu w 2004 roku, 30% w 2005 roku, 35% w 2006 roku, 40% w 2007 roku wraz z ich stopniowym wzrostem o 10% w kolejnych latach.

Mając na celu wyrównanie pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa po akcesji, Polska wystąpiła o przesunięcie części środków finansowych przewidzianych na rozwój wsi i obszarów wiejskich na rzecz podniesienia poziomu dopłat bezpośrednich. Uzyskano zgodę UE na zmianę przeznaczenia maksimum 20% środków przeznaczonych na fundusze służące rozwojowi wsi – określone w budżecie UE na dopłaty bezpośrednie. Istniała obawa, że z braku środków wśród rolników lub umiejętności w zarządzaniu tymi funduszami i programami w instytucjach nie będzie można wykorzystać przyznanych funduszy.

Polska uzyskała zgodę na sumaryczne podniesienie wysokości dopłat bezpośrednich do następujących poziomów (100% stanowił poziom w państwach członkowskich): 1) w 2004 roku – 55%; 2) w 2005 roku – 60%; 3) w 2006 roku – 65%. Na wielkość dopłat składały się środki przewidziane w budżecie UE na dopłaty bezpośrednie, środki uzyskane w rezultacie przesunięcia z funduszy na rozwój wsi oraz dopłaty z budżetu krajowego.

Uzyskano także zgodę na stosowanie uproszczonego systemu wypłacania dopłat bezpośrednich. Wsparcie finansowe wypłacano w zależności od powierzchni gospodarstwa niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności.

Osobną kwestię stanowiło dostosowanie w zakresie przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych. Prawa wspólnotowe zawiera wiele norm dotyczących jakości żywności – od systemu monitorowania hodowli bydła po szczegółowe normy higieny dotyczące zakładów przetwórczych. Normy te służą zarówno ochronie zdrowia konsumentów, jak i ochronie środowiska. W ramach kompromisu ustalono liczbę zakładów, które mogły tymczasowo nie wprowadzać norm UE, ale ich produkcja mogła być sprzedawana wyłącznie na terytorium Polski. Dotyczyło to 113 mleczarni oraz 40 zakładów przetwórstwa rybnego – do końca 2006 roku i 332 zakładów przetwórstwa mięsnego – do końca 2007 roku.

Efekty negocjacji w obszarze „Rolnictwo” były dla Polski raczej pozytywne. W stosunku do wyjściowych propozycji „piętnastki” Polska uzyskała wiele ustępstw. Były jednak takie zdania, że wynegocjowane warunki, zwłaszcza uproszczony system dopłat bezpośrednich, przyczynią się do zakonserwowania obecnej struktury polskiego rolnictwa i zniechęcą rolników do podjęcia wysiłku na rzecz modernizacji produkcji (Warbiński brak daty). Opinie te, z obecnego punktu widzenia wydają się w dużej części prawdziwe.

Podpisanie Traktatu Akcesyjnego

Traktat Akcesyjny, określający warunki przystąpienia Polski (i pozostałych krajów przystępujących do UE) został podpisany 16 kwietnia 2003 roku w Atenach. Polska, oprócz kilku deklaracji dotyczących spraw gospodarczych, zapewniła sobie włączenie do traktatu deklaracji w sprawie moralności publicznej. Zgodnie z nią: „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej rozumie, że nic w postanowieniu Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i postanowieniach traktatów zmieniających lub uzupełniających te traktaty nie stanowi dla państwa polskiego przeszkody w regulowaniu kwestii o znaczeniu moralnym, jak również tych odnoszących się do życia ludzkiego. Oznacza to, że sfera moralności publicznej będzie regulowana przez polskie prawo zgodnie z wolą obywateli Rzeczypospolitej”. Zgodnie z decyzjami Rady Europejskiej w Brukseli (24–25 października 2002 roku), potwierdzonymi zapisami Traktatu Akcesyjnego, przystąpienie Polski i 9 nowych państw do UE nastąpiło z dniem 1 maja 2004 roku.

Przewidywane dla Polski skutki integracji w momencie przystąpienia do UE

Najważniejsze przewidywane w 2004 roku konsekwencje gospodarcze członkostwa Polski w Unii Europejskiej można ująć w poniższych 12 punktach (Kancelaria 2003):

1. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyczyni się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju, prowadząc do wyższych dochodów i wyższego poziomu życia.

2. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej daje realne szanse na wzrost zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia.
3. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie spowoduje znacznego wzrostu cen.
4. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza lepsze warunki funkcjonowania dla polskich przedsiębiorstw.
5. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyspieszy rozwój i modernizację polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zapewni wyższe dochody rolników.
6. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyspieszy rozwój nauki, techniki i wpłynie na przyspieszenie postępu cywilizacyjnego kraju.
7. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyniesie Polsce znaczne korzyści finansowe.
8. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie spowoduje wyparcia polskich produktów przez importowane.
9. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozwoli przewyciężyć podział na Polskę A i Polskę B.
10. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie stanowi zagrożenia dla współpracy gospodarczej z krajami Europy Wschodniej.
11. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozwoli na zastąpienie złotego przez euro – jedną z najważniejszych i najbardziej stabilnych walut świata.
12. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie stanowi zagrożenia dla suwerenności gospodarczej Polski.

Z jednej strony członkostwo Polski w Unii Europejskiej było swoistym ukoronowaniem przemian, jakie dokonały się w Polsce od momentu obrania drogi reform gospodarczych i politycznych w 1989 roku, z drugiej zaś strony był to dopiero pierwszy etap na drodze do rozwoju Polski w zjednoczonej Europie. Członkostwo w Unii uważano wtedy za ogromną szansę na szybszy rozwój gospodarczy, spadek bezrobocia, lepsze warunki do rozwijania przedsiębiorczości, poprawę dochodów i poziomu życia, poprawę perspektyw kariery zawodowej polskiej młodzieży (Kawecka-Wyrzykowska 1999).

2.2. Instytucje oddziałujące na rynek rolny w Polsce

W latach 1991–2003 rolnictwo w Polsce nie było w stanie przeciwstawić się sile ekonomicznej producentów rolnych z krajów wysokorozwiniętych. Wobec tego w sektorze rolnym w kraju wskazana była modyfikacja struktury organizacyjnej, która zwiększyłaby jego konkurencyjność na wewnętrznym i międzynarodowym rynku rolnym.

Dlatego należało stworzyć lub reaktywować instytucje mogące poprawić sytuację polskich rolników. Poza tym trzeba było zwiększyć efektywność działania instytucji już istniejących. W Polsce uważano, że instytucje gospodarki rynkowej powinny być tworzone w taki sposób, by powstałe rozwiązania były zgodne ze standardami

europiejskimi. Wybrane instytucje formalne oddziałujące na rynek rolny w Polsce przedstawiono w tabeli 1. Podzielono je na instytucje sfery ekonomicznej i na instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

Tabela 1. Wybrane instytucje formalne mające wpływ na rynek rolny w Polsce

| Instytucje sfery ekonomicznej | Instytucje społeczeństwa obywatelskiego |
|---|---|
| Agencje państwowe (ARR, ANR, ARiMR) | Samorząd rolniczy (izby rolnicze) |
| Giędy towarowe i rynki hurtowe | Inne organizacje polityczne i związkowe |
| Fundacje, fundusze celowe | |
| Doradztwo rolnicze | |
| Spółdzielczość wiejska | |
| Grupy producenckie i grupy marketingowe | |

Źródło: Opracowano na podstawie: Wilkin, J. (red.) (2001). *Polska wieś 2000. Raport o stanie wsi*. Warszawa: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.

Rozpoczęty po 1989 r. proces transformacji objął również politykę strukturalną w sferze rolnictwa i wsi. Jego wyrazem były rozwiązania instytucjonalne, których przykładem były trzy, powołane w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, agencje rządowe, tj.:

- Agencja Rynku Rolnego, utworzona w połowie 1990 roku dla prowadzenia działań interwencyjnych, służących stabilizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz dochodów uzyskiwanych z rolnictwa.
- Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych) powołana od 1992 roku, której powierzono przekształcenia własnościowe i restrukturyzację w państwowych gospodarstwach rolnych.
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, powołana w styczniu 1994 roku w celu wspierania przekształceń strukturalnych w rolnictwie i na wsi.

Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego (ARR) została utworzona na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 1990 roku o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego z późniejszymi zmianami, znowelizowanej 2 lutego 1996 roku. Agencja Rynku Rolnego realizuje od momentu powstania interwencyjną politykę państwa, której celem jest stabilizacja rynku rolnego oraz ochrona dochodów producentów rolnych. Od 1990 roku tworzone i doskonalone były formy, metody i sposoby działalności interwencyjnej Agencji w płaszczyźnie systemowej, programowej i instytucjonalnej, dostosowywane do potrzeb, możliwości oraz nabytych doświadczeń i wiedzy. Celem jej działania było stabilizacja rynku produktów rolnych i ochrona dochodów uzyskiwanych z rolnictwa.

Ustawowy cel Agencji realizowany był w czterech okresach:

- pierwszy obejmował lata 1990–1995 i charakteryzował się tworzeniem i konsolidacją polityki interwencyjnej,
- w drugim – od 1996 do 1998 roku – doskonalono formy i metody interwencji,
- trzeci – od 1999 roku – to okres dostosowywania mechanizmów interwencyjnych do obowiązujących w Unii Europejskiej,
- czwarty zaś – od 1 maja 2004 roku – to okres działalności ARR jako agencji płatniczej realizującej działania zgodne z mechanizmami wspólnej polityki rolnej.

Działalność interwencyjna ARR w latach 1990–1995

Zasadniczym celem w momencie powołania Agencji było zneutralizowanie wpływu negatywnych skutków zmian cenowych i dochodowych dla rolników oraz dla konsumentów, wynikających z szokowej terapii odejścia od państwowego skupu w związku ze zmianą ustroju. W zamierzeniu twórców Agencji miała ona być samodzielnym aktorem gry rynkowej działającym w imieniu rządu dla realizacji tych celów. Agencja nie miała wzorca w innych krajach, taki bowiem proces transformacji następował po raz pierwszy na świecie i w Polsce. Tworzenie instrumentów interwencyjnych odbywało się więc siłami Agencji (nie było jeszcze orientacji na rozwiązania stosowane w UE czy w USA).

Instrumenty interwencji przygotowywano i wprowadzano pod presją dwojakiego rodzaju napięć. Z jednej strony były one związane z żądaniami związków rolników i partii szukających w tym, obok słusznych spraw, szans politycznych. Z drugiej strony, w sytuacji dominacji w rządach tamtego okresu czysto rynkowego liberalnego podejścia, nie było możliwe wprowadzanie form interwencji, np. dopłat do cen rolnych czy eksportu lub kontroli importu. Przy programowym ograniczaniu środków Agencji obowiązywała zasada zwrotności środków zaangażowanych w działalność interwencyjną. Limit środków i charakter instrumentów ograniczał udział Agencji w działaniach rynkowych. Miało to też pozytywną stronę – nie zakłócało sygnałów rynkowych.

Przygotowano i wprowadzono funkcjonujące przez wiele lat instrumenty interwencji na poszczególnych rynkach. Przejęto rezerwy państwowe bez dotacji na koszty składowania, wprowadzając je jako wzmocnienie oddziaływania Agencji na rynek. Wprowadzono niezwykle ważną w tamtym czasie instytucję poręczeń kredytowych. Zbudowano podstawy nowoczesnej infrastruktury rynkowej – giełdę towarową i biura maklerskie. Pokonując wiele przeszkód prawnych i finansowych, przejęto elewatory zbożowe i utworzono spółki przechowalnicze, co zwiększyło elastyczność oddziaływania Agencji na rynek zbóż.

Rozpoczęto tworzenie systemu informacji rynkowej, własnej bazy informacyjnej i wprowadzono, funkcjonującą do dziś, heurystyczną metodę prognozowania cen. Prognozy cenowe traktowano jako pośrednią metodę interwencji.

Podstawą działań interwencyjnych Agencji w tym okresie była ustawa z 7 czerwca 1990 roku o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego. Według tej ustawy: *Agencja służy*

realizacji interwencyjnej polityki rolnej Państwa, mającej na celu stabilizację rynku produktów rolnych oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa.

Zadania te Agencja realizowała głównie poprzez:

- interwencyjny skup oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach import produktów rolnych i artykułów żywnościowych,
- interwencyjną sprzedaż na rynku krajowym i rynkach zagranicznych,
- gromadzenie rezerw produktów rolnych oraz ich przetworów.

Do zakresu działań Agencji należało także: analizowanie rynku rolnego i żywnościowego, ustalanie tendencji rozwoju produkcji rolniczej, jej uwarunkowań ze strony rynku oraz organizowanie systemu informacji w tym zakresie; w przypadkach uzasadnionych sytuacją rolnictwa i rynku rolnego – formułowanie dla rządu propozycji organizacyjno-prawnych dotyczących rynku rolnego, interwencyjnych cen produktów rolnych, regulacji w zakresie handlu zagranicznego, a także innych środków interwencji kształtowania podaży lub popytu; udzielanie poręczeń kredytowych.

Działania interwencyjne w tym okresie obejmowały rynek zbóż (pszenicę, żyto), mięsa wieprzowego i wołowego, mleka (głównie masła i mleka w proszku), cukru, miodu, przetworów ziemniaczanych oraz takie rynki, jak: włókien lnianych, wełny pranej, drobiu, tytoniu i chmielu. Interwencja na podstawowych rynkach rolnych prowadzona była w sposób bezpośredni (zakupy i sprzedaż) i pośredni (np. poręczenia kredytowe, umowy autoryzowane i skup zaliczkowy).

Realizacja zadań Agencji w latach 1990–1995 nie zawsze była skuteczna. Brakowało zasad i procedur jednoznacznie określających warunki i poziom interwencji, rozwój rynku i jego infrastruktury, a także wymagań, jakie muszą spełnić uczestnicy działań interwencyjnych.

Doskonalenie polityki interwencyjnej w latach 1996–1998

W tym okresie działania interwencyjne miały miejsce w warunkach częściowo ukształtowanego rynku rolnego oraz przede wszystkim istniejących już i stosowanych narzędzi interwencyjnych. Agencja dysponowała także kadrami, która zdobyła już doświadczenia. Funkcjonowały też spółki przechowalnicze. Uczestnicy rynku, decydenci i politycy znali sens i możliwości działań interwencyjnych. Następował etap doskonalenia narzędzi interwencyjnych i zwiększania skuteczności interwencji. Uwarunkowania makroekonomiczne i strukturalne w rolnictwie pozostawały zmienione w niewielkim zakresie. Rosły jednak wymagania związków zawodowych oraz umacniały się oczekiwania rolników. Trudno więc było osiągać poprawę dochodów Agencji w warunkach umacniania się równowagi na rynku rolnym na realnie niższym poziomie cen rolnych. W przeciwieństwie do pierwszego tu wyróżnionego okresu następowała już pewna orientacja na rozwiązania w interwencji przyjęte w krajach UE.

W 1996 roku znowelizowano ustawę o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego.

Nowo wprowadzone rozwiązania dążyły do osiągnięcia celów poprzez:

1. Opracowywanie rocznych programów działań interwencyjnych określających:

- wykaz produktów rolnych, półproduktów i artykułów żywnościowych, będących przedmiotem oddziaływania Agencji,
 - prognozę poziomu cen, według których Agencja będzie prowadzić działalność interwencyjną i gospodarkę rezerwami państwowymi,
 - środki niezbędne na działania interwencyjne.
2. Zwiększenie swobody w podejmowaniu decyzji przez Prezesa Agencji.
 3. Nałożenie na ARR obowiązku przedstawiania propozycji regulacji handlu zagranicznego w zakresie artykułów będących przedmiotem działalności interwencyjnej Agencji.
 4. Wprowadzenie obowiązku prowadzenia gospodarki finansowej na zasadach określonych dla osób prawnych z uwzględnieniem specyfiki działalności interwencyjnej i gospodarki państwowymi rezerwami żywności.
 5. Ograniczenie przejmowania przez Agencję magazynów zbożowych do takich, które nie były obciążone zobowiązaniami wobec Skarbu Państwa z tytułu kredytów inwestycyjnych poręczonych przez Ministra Finansów.
 6. Zobowiązanie Agencji do podejmowania inicjatyw w kreowaniu nowych podmiotów na rynku, takich jak giełdy, targowiska itp.

Nowy statut Agencji Rynku Rolnego z 1996 roku określił procedury działań interwencyjnych, w tym okresy i warunki dokonywania zakupów interwencyjnych i sprzedaży interwencyjnej. Interwencyjne zakupy prowadzone były:

- 1) od 15 lipca do 30 października – pszenicy i żyta;
- 2) od 1 maja do 30 października – masła;
- 3) od 1 czerwca do 30 września – odtłuszczonego mleka w proszku;
- 4) pozostałych produktów i ich przetworów – w okresach występowania nadwyżek podaży.

Przyjęto przy tym zasadę, że warunkiem podjęcia interwencyjnych zakupów był spadek przeciętnych cen rynkowych produktów objętych interwencją w ciągu kolejnych dwóch tygodni do poziomu 90% ceny interwencyjnego zakupu. Natomiast interwencyjna sprzedaż zapasów operacyjnych mogła być prowadzona tylko w razie wzrostu przeciętnej ceny rynkowej danego produktu lub przetworu w stosunku do ceny interwencyjnego zakupu o co najmniej 10%.

Statut określił także, że zadania interwencyjne mogą być realizowane wyłącznie za pośrednictwem podmiotów gospodarczych wybranych w drodze przetargów i spełniających określone wymogi.

Wprowadzone zmiany sprecyzowały warunki zakupów i sprzedaży produktów przez ARR oraz terminy ich dokonywania, czym zobiektywizowały ocenę sytuacji rynkowej i rozpoczynania działalności interwencyjnej. Przyczyniły się tym samym do zmniejszenia ryzyka podmiotów rynkowych, które mogły przewidywać, kiedy, w jakiej sytuacji i na jakich rynkach należy się liczyć z działalnością Agencji i jej wpływem na podaż (przy sprzedaży) lub popyt rynkowy (przy zakupach).

Rozwiązania przyjęte w statucie spełniały swoje zadania w warunkach ciągłego wzrostu cen produktów rolnych. Odwrócenie tendencji cenowych (zwłaszcza na rynku

zbóż) w końcu 1996 roku ograniczyło możliwość działania ARR, uniemożliwiając praktycznie sprzedaż zapasów oraz powodując lawinowy wzrost kosztów prowadzenia działań interwencyjnych.

ARR w latach 1999–2004 – dostosowywanie do wymogów Unii Europejskiej

W tym okresie następuje wyraźne określenie kierunku rozwiązań w działaniach interwencyjnych oraz w polityce rolnej. Z jednej strony otworzyły się możliwości korzystania z doświadczeń i wiedzy organizacji interwencyjnych Unii Europejskiej. Z drugiej strony powstawały napięcia związane z procesem przygotowawczym, w tym negocjacyjnym, związanym z dostosowaniem się do wspólnej polityki rolnej.

W 1998 roku przygotowano projekt nowelizacji Statutu Agencji. W zakresie procedury działalności interwencyjnej rozszerzono dotychczasowy zakres stosowanych środków o instrumenty szeroko stosowane przez inne kraje, np.: udzielanie dopłat do przechowywania produktów objętych działaniami interwencyjnymi i udzielanie subwencji eksportowych do wybranych produktów objętych działaniami interwencyjnymi. Wprowadzono także instrumenty pozwalające rozwiązywać bieżące problemy w kraju, np. udzielanie dopłat do cen skupu zbóż. W statucie wprowadzono także zmiany dotyczące warunków sprzedaży zapasów. Dotychczasowe warunki rozpoczynania sprzedaży zapasów określone były wzrostem i utrzymywaniem się cen rynkowych przez co najmniej 2 tygodnie na poziomie nie niższym niż 10% w stosunku do cen interwencyjnych. W warunkach względnie ustabilizowanego rynku, przy obniżaniu się inflacji, zapis taki uniemożliwiał sprzedaż produktów z zapasów Agencji i efektywne oddziaływanie na sytuację na rynku. W statucie zapisano, że możliwe będzie rozpoczęcie sprzedaży i niedopuszczenie do zbyt gwałtownego wzrostu cen w krótszym okresie.

W 1999 roku zmieniono terminy zakupów interwencyjnych pszenicy i żyta – od listopada do grudnia, co oznaczało, że w okresie najwyższej sezonowej podaży ARR nie konkurowała z podmiotami skupującymi.

W 2001 roku, w tzw. ustawach sektorowych określono działania interwencyjne, które może podejmować Agencja (np. na rynku mleka, skrobi ziemniaczanej, tytoniu, cukru, suszu paszowego, owoców i warzyw). W ustawach tych wprowadzono możliwość realizacji wielu mechanizmów interwencyjnych na tych rynkach zbieżnych z rozwiązaniami UE.

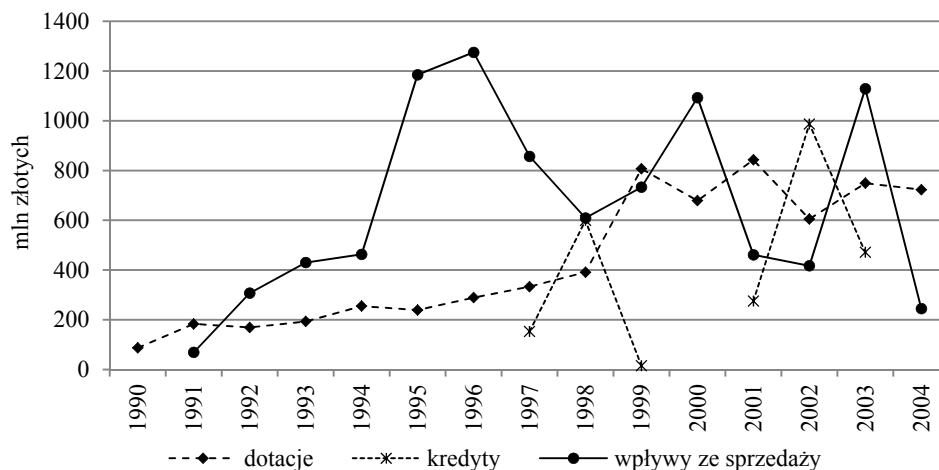
W 2002 roku, w wyniku zmian ustawy o utworzeniu ARR, wprowadzono możliwość przekazywania zapasów na potrzeby jednostek pomocy społecznej.

W 2003 roku zmieniono strukturę ARR, dostosowując ją do wymogów agencji płatniczej (struktura organizacyjno-funkcjonalna, zwiększenie do 16 liczby oddziałów terenowych). Sprecyzowano także zadania, jakie będą realizować centrala oraz oddziały terenowe. 19 kwietnia 2004 roku Agencja Rynku Rolnego uzyskała akredytację i status agencji płatniczej.

Analiza działań ARR w latach 1990–2004²

Środki finansowe na działania statutowe Agencji pochodziły z różnych źródeł. Były to: dotacje budżetowe, wpływy ze sprzedaży towarów, a także kredyty bankowe, rekompensaty, odsetki i inne. Analiza zmian źródeł finansowania działalności ARR wskazuje, że:

- dotacje budżetowe w latach 1990–2004 zwiększyły się 8,6-krotnie,
 - wpływy ze sprzedaży zapasów cechowały się dużą zmiennością (np. 72,8 mln zł w 1992 roku, 1245,6 mln zł w 1998 roku i 204,4 mln zł w 2004 roku),
 - finansowanie działalności ARR kredytami rozpoczęło się w 1997 roku; charakteryzowało się dużą zmiennością (najwyższy poziom w 2002 roku – 989,6 mln zł).
- Wpływy finansowe ARR w latach 1990–2004 przedstawiono na rysunku 7.



Rysunek 7. Finansowanie działalności ARR latach 1990–2004

Źródło: Opracowano na podstawie Potyra, S., Balicka, A., Bystrzycki, A. (2006). *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*. Warszawa: Agencja Rynku Rolnego.

Dynamika zmian poszczególnych wpływów finansowych w latach 1990–2004 była bardzo zróżnicowana. W wyniku tego zmieniała się struktura finansowania ARR w poszczególnych okresach realizacji polityki interwencyjnej.

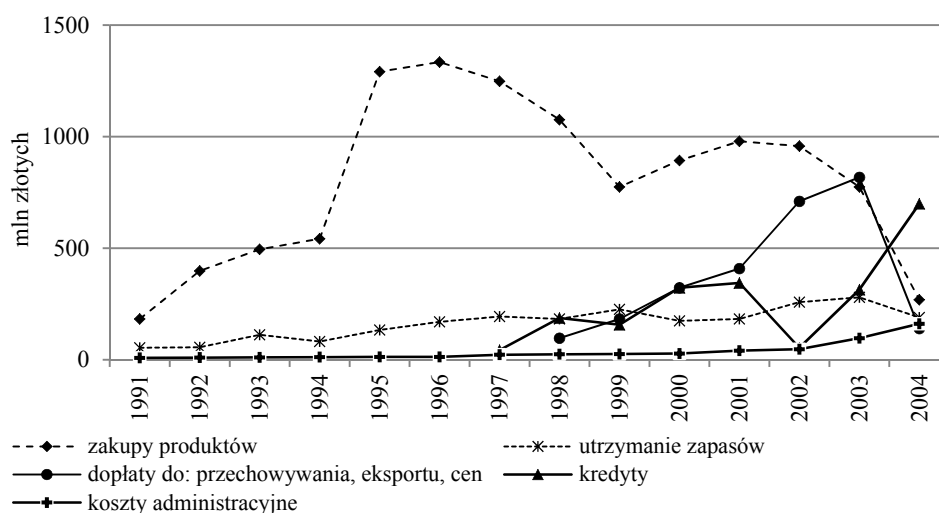
Analiza struktury wpływów wskazuje, że:

1. W okresie tworzenia polityki interwencyjnej ARR była aktywnym uczestnikiem rynku i uzyskiwała prawie dwie trzecie swoich przychodów ze sprzedaży wcześniej zakupionych towarów.

² Opracowano z wykorzystaniem danych przedstawionych w publikacji: Potyra, S., Balicka, A., Bystrzycki, A. (2006). *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*. Warszawa: Agencja Rynku Rolnego.

2. System finansowania ARR zakładał, obok wsparcia budżetowego, generowanie środków finansowych z działalności (zasada zwrotności środków). Przy takich zasadach finansowania ARR funkcjonowała i oceniana była jako samodzielny podmiot gospodarczy (przedsiębiorstwo) zainteresowany generowaniem zysku.
3. Przychody ze sprzedaży towarów w okresie dostosowań do wymogów UE stanowiły około jednej trzeciej przychodów ogółem.
4. W miarę ewolucji form interwencji w poszczególnych okresach zmniejszała się rola zakupów i sprzedaży interwencyjnej na rzecz innych mechanizmów zagospodarowywania nadwyżek rynkowych.
5. Od 1 maja 2004 roku, czyli od rozpoczęcia realizacji mechanizmów wspólnej polityki rolnej, ARR jest instytucją administrującą mechanizmami, które są finansowane z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

Tendencje w głównych wydatkach ARR w latach 1991–2004 przedstawiono na rysunku 8.



Rysunek 8. Wydatki ARR w latach 1991–2004

Źródło: Opracowano na podstawie Potyra, S., Balicka, A., Bystrzycki, A. (2006). *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*. Warszawa: Agencja Rynku Rolnego.

Można stwierdzić, że:

- w latach 1991–1996 szybko zwiększały się zakupy towarów (wzrost prawie siedmiokrotny), następne lata (1996–1999) to okres spadku wydatków na zakupy (prawie o 40%), natomiast w latach 2000–2003 na zakupy towarów wydatkowano w granicach 780–980 mln zł rocznie;
- wzrostową tendencją charakteryzowały się wydatki związane z utrzymaniem zapasów oraz wydatki administracyjne;

- od 1998 roku systematycznie wzrastały wydatki na dopłaty do produkcji, cen eksportu (z prawie 110 mln zł w 1998 roku do 823 mln zł w 2003 roku);
- tendencja wzrostowa wystąpiła w wydatkach na spłaty rat kredytów i kosztów ich obsługi (z prawie 41 mln zł w 1997 roku do ponad 750 mln zł w 2004 roku).

Do 1998 roku zakupy towarów stanowiły 70% i więcej ogółu wydatków. Od tego okresu ich udział w wydatkach systematycznie malał. Jednocześnie zwiększał się udział wydatków na inne formy interwencji (dopłaty do cen, eksportu, produkcji). Znaczny udział w wydatkach w 1999–2004 miały spłaty rat kredytowych.

W okresie przemian gospodarczych w Polsce w latach 1990–2003 ARR interweniowała na rynku pszenicy i żyta, zbóż, mięsa, mleka, skrobi ziemniaczanej, cukru, miodu i tytoniu. Ceny minimalne pszenicy i żyta konsumpcyjnego ustalane były od 1992 roku. Idea cen minimalnych związana była z dążeniem państwa do ochrony dochodów producentów zbóż. Według nich prowadzone były zakupy interwencyjne.

Skalę interwencji na rynku zbóż w Polsce w latach 1990–2005 obrazuje również udział Agencji w zagospodarowaniu zasobów krajowych zbóż. W pierwszym okresie (1991–1995) bezpośrednie zakupy Agencji stanowiły przeciętnie rocznie 7–8% podaży rynkowej pszenicy i żyta, natomiast w ostatnim okresie (od 1999 roku) zwiększył się udział Agencji w pośrednim zagospodarowaniu podaży rynkowej pszenicy i żyta poprzez stosowanie dopłat do cen skupu (około 80%).

Na rynku mięsa, w wyniku zagospodarowywania nadwyżek rynkowych, następowało zmniejszenie zmienności podaży. To z kolei ograniczało zmienność i amplitudę wahań cen żywca. W początkowych okresach działań interwencyjnych ARR główną formą interwencji były zakupy półtuszy na zapasy w okresach ich nadwyżek rynkowych, a później ich sprzedaż na rynek krajowy w okresach niedoborów podaży. Zgromadzone zapasy kierowane były głównie do sprzedaży eksportowej. Od 1998 roku wprowadzono nowe formy interwencji w postaci dopłat do eksportu mięsa. W wyniku tego poprawiało się saldo zagranicznej wymiany handlowej wieprzowiną.

Ogółem wydatki ARR na działalność i wsparcie sektora rolno-żywnościowego w latach 1991–2004 wynosiły około 20 mld zł.

Działalność ARR po 1 maja 2004 roku

Agencja Rynku Rolnego rozporządzeniem Ministra Finansów z 19 kwietnia 2004 roku uzyskała pełną i bezwarunkową akredytację. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej zmieniły się: zakres, skala oraz zasady oddziaływania ARR na rynki rolne, a także sposób finansowania. Zmiany te były następujące:

- ARR nie ustanawia już parametrów rynkowych,
- terminy oraz warunki uczestnictwa w mechanizmach interwencyjnych są jednokowe we wszystkich krajach UE–25,
- działania interwencyjne w Polsce są uzależnione od decyzji Komisji Europejskiej,
- uczestnicy mechanizmów interwencyjnych muszą spełniać określone wymogi (w zakresie produkcji, wyposażenia, przechowywania, ewidencji magazynowej itp.),

- produkty objęte działaniami interwencyjnymi muszą spełniać minimalne wymogi jakościowe,
- zwiększył się zakres kontroli w trakcie trwania mechanizmu,
- udział w mechanizmie uprawnia i zobowiązuje do określonych działań interwencyjnych w ustalonych granicach ilościowych oraz terminach,
- zwiększyła się konkurencja w zakresie uczestnictwa w mechanizmach o podmioty z innych krajów członkowskich.

ARR objęła realizację następujących zadań w ramach wspólnej polityki rolnej:

1. Prowadzenie interwencji mającej na celu stabilizację rynków rolnych.
2. Administrowanie obrotem towarowym z zagranicą, w tym w szczególności w zakresie przyznawania refundacji przy wywozie do państw trzecich.
3. Administrowanie kwotowaniem produkcji.

W ramach zadań agencji płatniczej ARR administruje mechanizmami interwencyjnymi, które są skierowane do podmiotów przechowalniczych i produkcyjnych, chłodni, przedsiębiorstw handlowych oraz producentów rolnych. Obejmują one zarówno mechanizmy interwencji wewnętrznej, ochrony zewnętrznej, jak i administracyjne. Można je podzielić na kilka grup: 1) mechanizmy handlu zagranicznego; 2) interwencyjne zakupy i sprzedaż; 3) instrumenty administracyjne; 4) dopłaty do prywatnego przechowywania, przetwórstwa i spożycia; 5) inne.

Agencja pełni trzy podstawowe funkcje:

1. Wdrażająca – jest odpowiedzialna za prawidłową implementację prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego administrowania mechanizmami wspólnej polityki rolnej na rynku rolnym.
2. Płatniczą – jest zobowiązana do realizacji płatności, prowadzenia rachunków księgowych oraz kontroli nadzoru wydatkowanych środków finansowych zgodnie z wymogami Sekcji Gwarancji EFOGR.
3. Informacyjną – przekazuje – za pośrednictwem jednostki koordynującej – informacje między Komisją Europejską a uczestnikami mechanizmów WPR.

Do czasu przystąpienia Polski do UE Agencja Rynku Rolnego była aktywnym podmiotem rynkowym, stanowiąc niejako jego parametry. Wraz z integracją i uzyskaniem statusu agencji płatniczej ARR stała się instytucją odpowiedzialną za implementację prawa wspólnotowego na poszczególnych rynkach, realizację należnych płatności i informowanie uczestników rynku o mechanizmach interwencyjnych.

Ogółem płatności prowadzone w ramach administrowania mechanizmami WPR i mechanizmami krajowymi w ramach wsparcia sektora rolno-żywnościowego w latach 2005–2013 wynosiły 11,2 mld zł (tab. 2).

W strukturze wydatków ARR w 2005–2013 r. największy procent zajmowały:

- 1) programy wsparcia – 29%;
- 2) interwencja zakup i sprzedaż (dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE) – 22%;
- 3) płatności uzupełniające – 20%;

- 4) refundacje wywozowe – 18%
- 5) dopłaty do spożycia, przetwórstwa, produkcji i prywatnego przechowywania – 11%.

W o wiele mniejszym stopniu polskie rolnictwo wspierały w okresie członkostwa środki budżetowe związane z interwencjami na rynkach rolnych. Było to około 1,4 mld euro – nieco ponad 4,6% środków, jakie trafiły do 31 marca 2014 roku w związku z wydatkami z budżetu UE związanymi ze wsparciem rolnictwa i rozwoju wsi. Trzeba jednak pamiętać, że Polska przystąpiła do UE w momencie znaczącej reorientacji WPR i zmniejszenia znaczenia takich form wsparcia rolnictwa, jak interwencje rynkowe, czy refundacje eksportowe.

Tabela 2. Wydatki ARR w podziale na grupy działań w latach 2005–2013, w mln zł

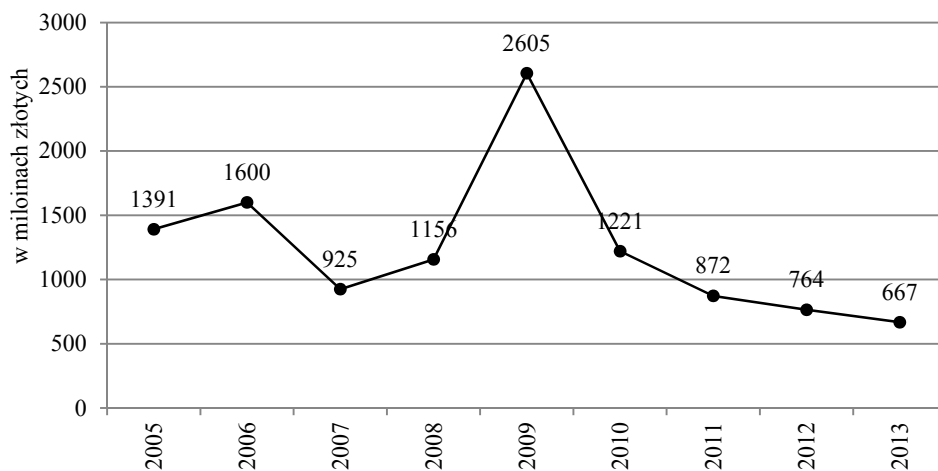
| Lata | Interwencja: zakup i sprzedaż (dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE*) | Refundacje wywozowe | Płatności uzupełniające | Dopłaty do spożycia, przetwórstwa, produkcji i prywatnego przechowywania | Programy wsparcia | Ogółem |
|-----------|---|---------------------|-------------------------|--|-------------------|---------|
| 2005 | 743,9 | 420,5 | 181,2 | 28,0 | 17,2 | 1390,8 |
| 2006 | 714,6 | 581,6 | 226,9 | 23,2 | 53,6 | 1599,8 |
| 2007 | 29,2 | 308,2 | 311,8 | 29,5 | 246,0 | 924,6 |
| 2008 | 1,8 | 387,9 | 325,9 | 179,4 | 261,1 | 1156,2 |
| 2009 | 226,5 | 99,4 | 353,9 | 207,3 | 1718,0 | 2605,1 |
| 2010 | 175,4 | 44,9 | 507,5 | 190,8 | 302,0 | 1220,7 |
| 2011 | 12,9 | 58,3 | 247,3 | 195,9 | 358,0 | 872,4 |
| 2012 | 261,9 | 74,2 | 40,0 | 193,4 | 194,8 | 764,4 |
| 2013 | 315,7 | 7,5 | 0,008 | 200,2 | 144,0 | 667,3 |
| 2005–2013 | 2481,9 | 1982,5 | 2194,4 | 1247,7 | 3294,8 | 11201,4 |

* tylko w latach 2012–2013

Źródło: Opracowano na podstawie Potyra, S., Balicka, A., Bystrzycki, A. (2006). *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*. Warszawa: Agencja Rynku Rolnego.

Na podstawie zmian płatności realizowanych przez ARR można stwierdzić, że największy wzrost wsparcia sektora rolno-żywnościowego był w latach 2007–2009 (od 924,6 do 2605,1 mln zł), później nastąpił spadek do 667,3 mln zł w 2013 roku (rys. 9).

W latach 2004–2010 na rynku zbóż interwencyjnie zakupiono 2136,6 tys. ton zbóż (1297,2 tys. ton pszenicy, 586,5 tys. ton jęczmienia i 252,9 tys. ton kukurydzy). Po 2010 roku zakupy interwencyjne nie były realizowane ze względu na korzystną sytuację rynkową, tj. poziom cen zbóż istotnie przekraczający ceny interwencyjne.



Rysunek 9. Płatności ARR ogółem w latach 2005–2013

Źródło: Opracowano na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego.

W przypadku rynku mleka, który odpowiada za około 16% całkowitej produkcji rolnej w Polsce oraz około 8% produkcji mleka w UE, w pierwszych latach członkostwa najchętniej wykorzystywane przez polskich przedsiębiorców były dopłaty do wywozu przetworów mlecznych poza obszar celny UE oraz sprzedaż masła i odtłuszczonego mleka w proszku na interwencję publiczną. W ramach tych dwóch mechanizmów podmioty pozyskały około 45% środków, jakie wypłaciła Agencja Rynku Rolnego na tym rynku. W ramach mechanizmów dopłat do spożycia, przetwórstwa i prywatnego przechowywania największy udział do dziś mają dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, tzw. „Szkłanka mleka”, dzięki którym Polska pozyskała z budżetu UE w okresie maj 2004 – kwiecień 2013 łącznie ponad 292 mln zł.

Na rynku cukru Agencja Rynku Rolnego w latach 2005–2007 zakupiła interwencyjnie 213 tys. ton cukru, zdjętego z rynku w latach 2005–2006. Ponadto wypłaciła refundacje wywozowe do 854 tys. ton cukru wywiezionego poza obszar celny UE. W latach 2005–2007 wypłacono również dopłaty do ponad 3,6 tys. ton cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym. W ramach restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w 2009 roku dokonano wypłaty całości pomocy restrukturyzacyjnej na rzecz producentów cukru w wysokości 1,29 mld zł (10% otrzymanego wsparcia finansowego producenci cukru przekazali na rzecz 26,6 tys. plantatorów i 94 usługodawców) oraz zrealizowano płatności w ramach Krajowego Programu Restrukturyzacji (KPR) związanego z procesem dywersyfikacji przemysłu cukrowniczego. Na realizację KPR przyznano Polsce 34,4 mln euro.

W ramach środków dotyczących interwencji rynkowych ujmowane są także wydatki związane z programem dystrybucji żywności wśród najuboższych mieszkań-

ców UE, bardzo istotnym z punktu widzenia społecznego. W latach 2004–2013 pomocą tą objętych było w Polsce corocznie do 3 mln osób. Trafiło do nich łącznie, m.in. 300 mln litrów mleka, 6 mln litrów oleju rzepakowego i 630 tys. ton innych artykułów spożywczych.

Od wstąpienia Polski do UE wsparcie udzielane jest również producentom żywności w ramach branżowych kampanii promocyjno-informacyjnych z unijnego mechanizmu „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” (jego celem jest przede wszystkim wzmocnienie pozycji wspólnotowych artykułów żywnościowych na rynku globalnym). Od 2004 r. na realizację 23 kampanii promocyjno-informacyjnych KE przyznała Polsce ponad 70 mln euro.

Podsumowując okres 2004–2013, można stwierdzić, że (ARR 2014):

- ARR wypłaciła beneficjentom funkcjonującym w sektorze rolno-żywnościowym 11,3 mld zł;
- w ramach realizacji programu pomocy żywnościowej przekazano najuboższym gotowe artykuły spożywcze o wartości 2,4 mld zł;
- z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych wypłacono 235 mln zł.

Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) (do kwietnia 2003 roku Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – AWRSP) funkcjonuje na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 roku (z późn. zm.) oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 roku. W skład Agencji wchodzi Biuro Prezesa, 11 oddziałów terenowych oraz 5 filii oddziałów terenowych. Przepisy ustawy określały podstawowe zadania Agencji w zakresie zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym gospodarowała ANR:

- tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego zasobu;
- restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne;
- administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa;
- inicjowanie prac urzędzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.

Dzierżawy podlegają dalszym procesom restrukturyzacji poprzez sprzedaż gruntów na rzecz dzierżawców i wyłączenie części z nich na sprzedaż w drodze przetargów

ograniczonych na rzecz rolników. W celu polepszenia struktury obszarowej gospodarstw rolnych realizowane jest także wyłączenie z dzierżaw o powierzchni większej niż 429 ha 30% gruntów na potrzeby okolicznych gospodarstw rodzinnych.

Główne formy trwałego zagospodarowania mienia Zasobu to sprzedaż, nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom oraz wniesienie mienia aportem do spółek prawa handlowego. Podstawową formą nietrwałego rozdysponowania gruntów zasobu jest dzierżawa, która była dominującym sposobem zagospodarowywania gruntów zasobu w początkowym okresie działania Agencji, gdy brak kapitału inwestycyjnego w rolnictwie ograniczał popyt na grunty. Od początku swego działania Agencja do końca 2013 roku sprzedała z zasobu nieruchomości gruntowe o powierzchni 2485 tys. ha, tj. 52,4% powierzchni gruntów przejętych do zasobu ANR.

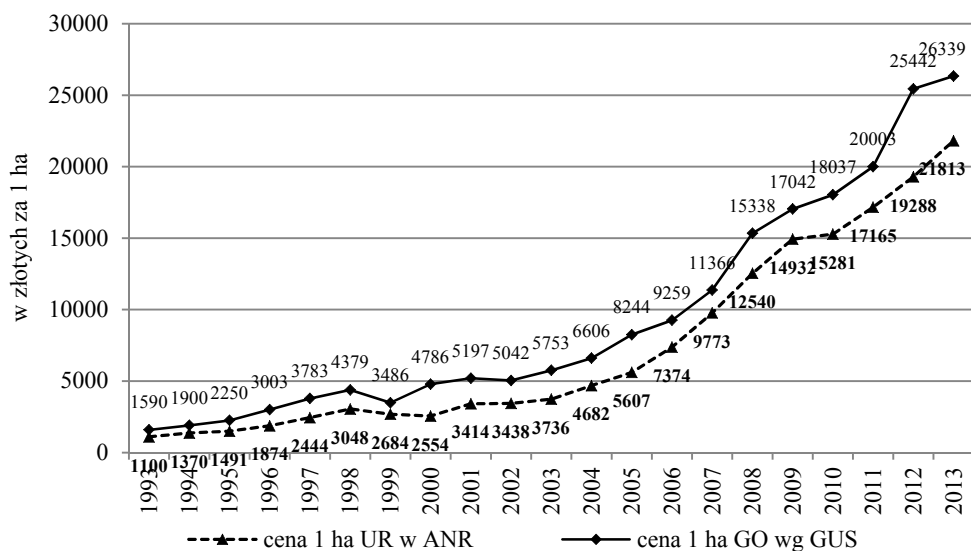
Na ogólną liczbę 279,6 tys. umów sprzedaży zawartych do końca grudnia 2013 roku 44,7% dotyczyło umów sprzedaży nieruchomości do 1 ha. Kolejne 110,7 tys. umów (39,6%) zawarto na sprzedaż gruntów w przedziale od 1 do 10 ha. Na grunty o powierzchni od 10 ha do 100 ha zawarto 40,8 tys. umów (14,6%). Na sprzedaż nieruchomości największych, o powierzchni przekraczającej 100 ha, zawarto 2990 umów.

Nabywcami nieruchomości są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Struktura udziału obu tych grup nabywców wskazuje, że w całym dotychczas omówionym okresie działania Agencji osoby prawne stanowiły około 3% ogółu nabywców nieruchomości (liczby zawartych umów); osoby prawne były zainteresowane nieruchomościami większymi obszarowo. W 2013 roku przeciętna powierzchnia nieruchomości sprzedanych na jedną umowę osobom prawnym wyniosła 54,8 ha, a osobom fizycznym 7,1 ha (Podgórski i Świętochowski 2014).

Sprzedaż gruntów z zasobu WRSP odbywa się w formie przetargowej i bezprzetargowej. W 2013 roku udział sprzedaży bezprzetargowej wyniósł 62,9%, ta forma prawie w całości dotyczyła dzierżawców.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r., a także inne przepisy upoważniały bądź zobowiązywały Agencję do nieodpłatnego przekazywania części gruntów zasobu uprawnionym podmiotom. W okresie do końca 2013 roku Agencja przekazała nieodpłatnie ogółem 622 tys. ha, w tym: jednostkom samorządu terytorialnego (głównie gminom) – 54,8 tys. ha, Lasom Państwowym – 153,1 tys. ha, kościelnym osobom prawnym różnych wyznań – 92,6 tys. ha, innym uprawnionym podmiotom – 88,1 tys. ha (Podgórski i Świętochowski 2013).

W transakcjach sprzedaży gruntów rolnych organizowanych przez Agencję po 2001 roku obserwuje się systematyczny wzrost średniej ceny gruntów (rys. 10). W latach 2001–2013 nastąpił sześciokrotny wzrost ceny, z 3414 zł za 1 ha w 2001 roku do 21 813 zł na koniec 2013 roku. W 2013 roku ceny wzrosły o 13% w porównaniu do 2012 roku. Należy się spodziewać, że w Polsce w dalszym ciągu będą rosły ceny gruntów rolnych z uwagi na to, że w krajach Europy Zachodniej są one wciąż znacznie wyższe niż w Polsce (Sikorska i in. 2013).



Rysunek 10. Ceny za grunty uzyskiwane przez ANR i w obrocie prywatnym

Źródło: Opracowano na podstawie danych ANR i GUS.

Jednym z czynników determinujących wzrost cen gruntów i czynszów dzierżawnych są dotacje, wśród nich dopłaty bezpośrednie (Góral i Kulawik 2014). Na koniec 2013 r. w Zasobie pozostawało 1,6 mln ha, z czego w nadchodzących latach do sprzedaży może być przeznaczona tylko część ze względu na konieczność uregulowania stosunków prawnych części nieruchomości, rozdrobnienie działek i inne czynniki.

Proces uzyskiwania i udostępniania gruntów Zasobu przeznaczonych na powiększanie gospodarstw rodzinnych odbywa się poprzez następujące działania Agencji:

- organizowanie przetargów na sprzedaż i dzierżawę gruntów Zasobu, w których uczestniczą wyłącznie rolnicy powiększający gospodarstwa rodzinne;
- sprzedaż gruntów rolnikom indywidualnym na podstawie prawa pierwszeństwa w nabyciu, przysługującego dzierżawcom nieruchomości Zasobu;
- wyłączenia gruntów z większych obszarowo nieruchomości objętych umowami dzierżawy, z przeznaczeniem na powiększanie areалу gospodarstw indywidualnych;
- nabywanie przez ANR gruntów na rynku prywatnym na podstawie prawa pierwokupu i prawa wykupu określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, z przeznaczeniem na rozdysponowanie w drodze sprzedaży gospodarstwom rolnym.

Według stanu na 31 grudnia 2013 roku w dzierżawie znajdowało się 1180 tys. ha, (tj. 75% powierzchni gruntów zasobu), dzierżawionych na podstawie 59,6 tys. umów dzierżawy, z czego 58,7 tys. umów stanowiły dzierżawy powiększające istniejące gospodarstwa. Średnia wysokość czynszu dla wszystkich trwających umów dzierżawy na koniec 2013 roku wyniosła 3,5 dt pszenicy za 1 ha za grunty, zaś dla umów dzierżawy

zawartych przez ANR w 2013 roku przeciętny czynsz dzierżawny wyniósł 9,3 dt pszenicy za 1 ha. Największy areał gruntów zasobu wydzierżawiono w latach 1993–1996, natomiast w kolejnych latach areał gruntów wydzierżawianych malał.

Grunty do sprzedaży pochodziły głównie z dzierżaw, dla których umowy wygasły, rozwiązywano je przed terminem, jak i wyłączano część gruntów z dzierżawy. Na koniec 2013 roku w ogólnej powierzchni gruntów zasobu pozostawało do rozdysponowania około 306 tys. ha. Szacunkowa ocena przydatności tych gruntów wskazuje, że większość (około 76%) może być sprzedana lub wydzierżawiona kontrahentom Agencji na cele związane z produkcją rolną. Problemem jest duże rozdrobnienie (ponad 500 tys. działek), jednak tego typu grunty również powinny znajdować nabywców (Górecki 2010).

W 2013 r. przychody Agencji wyniosły 289,5 mln zł, a koszty 265,3 mln zł. Przychody Zasobu AWRSP wyniosły 4366,8 mln zł, a koszty 2654,6 mln zł. Wpływy z gospodarowania mieniem Zasobu AWRSP w 2013 roku wyniosły 2488,5 mln zł, natomiast wydatki wyniosły 2372,7 mln zł (NIK 2014).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Na przełomie lat 1989 i 1990 rozpoczął się w Polsce proces transformacji polityczno-społecznej i ekonomicznej. Wprowadzenie w 1990 r. zasad gospodarki rynkowej w sposób zasadniczy zmieniło warunki gospodarowania w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym. W połowie 1992 r. liczbę rolników posiadających zadłużenie przedterminowane szacowano na prawie 30 tys., a kwotę tego zadłużenia na około 60 mln zł. W stosunku do części rolników banki rozpoczęły postępowanie egzekucyjne. W tej sytuacji coraz pilniejsze stawało się wprowadzenie rozwiązań umożliwiających spłatę zadłużenia na nowych, dogodniejszych warunkach. Potrzebne były rozwiązania systemowe w dziedzinie kredytowania rolnictwa, które umożliwiłyby rozpoczęcie długofalowej restrukturyzacji tego działu gospodarki narodowej. Z tego względu szczególnie istotną stała się pomoc finansowa państwa.

Zaangażowanie państwa w przemiany strukturalne rolnictwa i gospodarki żywnościowej musiało być jednak dostosowane do nowych zasad funkcjonowania gospodarki. Początki tych działań sięgają lutego 1992 roku, kiedy to przyjęto program działań w zakresie polityki rolnej. We wrześniu 1992 roku ówczesny rząd przyjął dokument „Szanse dla wsi i rolnictwa”, w którym deklarowano ewolucyjne dążenie do przekształceń produkcji rolnej, mających na celu obniżenie kosztów i wzrost opłacalności rolnictwa przy zachowaniu stabilnej sytuacji na rynku żywności.

Pojawienie się problemu zadłużenia gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego i utraty przez nie płynności finansowej, jak również uświadomienie potrzeby intensyfikacji przemian strukturalnych przyczyniło się do

utworzenia Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR)³. Instytucji tej powierzono funkcje interwencyjne państwa na rynku kredytowym dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz zadanie restrukturyzacji zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów. FRiOR miał pełnić rolę instrumentu stabilizującego zasady finansowania rolnictwa i jego otoczenia. Poprzez Fundusz miały być finansowane te gałęzie produkcji rolnej, przetwórstwa rolno-spożywczego oraz usług w rolnictwie, które gwarantowały bezpieczeństwo żywnościowe kraju oraz konkurencyjność artykułów rolno-spożywczych na rynkach zagranicznych.

Dysponentem Funduszu był Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, który określał szczegółowe kierunki pomocy oraz tryb i zasady jej udzielania. Fundusz spełniał rolę wyspecjalizowanego organu MRiGŻ działającego w sferze zadłużenia i kredytu rolnego. Z uwagi na brak osobowości prawnej Fundusz działał za pośrednictwem banków, na podstawie zawartych z nimi umów.

Źródłem finansowania działalności FRiOR były: a) środki pochodzące z oprocentowania rezerw obowiązkowych odprowadzanych przez banki do NBP; b) środki przeznaczone na restrukturyzację i modernizację rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego, infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi, określone w ustawie budżetowej na dany rok; c) środki pochodzące ze spłaty pożyczek z odsetkami, udzielanych ze środków Funduszu; d) zwroty pomocy budżetowej, udzielonej w latach poprzednich na zakup nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, restrukturyzację i modernizację rolnictwa i jego otoczenia.

Do głównych kierunków działania Funduszu należały: wykup wierzytelności oraz pomoc w ich spłacie (wydłużenie okresu spłaty, obniżenie oprocentowania); udzielanie kredytów naprawczych i modernizacyjnych; udzielanie gwarancji i poręczeń dla kredytobiorców niemających odpowiedniego zabezpieczenia majątkowego.

Najważniejszym warunkiem wykupienia wierzytelności było wykorzystanie kredytów na cele produkcyjne i inwestycyjne oraz przygotowanie przez dłużnika programu naprawczego pozytywnie zaopiniowanego przez komisję społeczną. Wykupiona wierzytelność była spłacana na nowych dogodnych warunkach, według których oprocentowanie wynosiło 5% w stosunku rocznym, a spłaty rozłożone były na okres do 7 lat.

Kredyty udzielane z Funduszu na finansowanie przedsięwzięć w zakresie produkcji rolnej, przetwórstwa rolno-spożywczego i usług dla rolnictwa udzielane były na następujących warunkach preferencyjnych: oprocentowanie 20% w stosunku rocznym; spłata kredytu w okresie nie dłuższym niż 7 lat; karencja spłaty rat i odsetek do 1 roku.

W 1992 roku FRiOR wydał 172,8 mln zł, natomiast w 1993 r. około 225,8 mln zł. Zasoby finansowe, jakimi dysponował Fundusz, nie pozwalały na załatwienie wszystkich wniosków, które np. w 1992 roku opiewały na sumę przewyższającą 300 mln złotych.

Działanie Funduszu nie rozwiązało w pełni problemu zadłużenia rolnictwa ani też nie mogło sprostać potrzebom związanym z przeobrażeniami strukturalnymi w samym

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 1992 r.

rolnictwie i gospodarce żywnościowej. Działalność Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa zakończyła się z chwilą powołania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), tj. z dniem 19 stycznia 1994 roku Agencja przejęła środki finansowe i inne mienie byłego Funduszu oraz wszystkie jego zobowiązania i wierzytelności finansowe.

Zmiany działalności ARiMR w latach 1994–2004

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została powołana w styczniu 1994 r. w celu wspierania przekształceń strukturalnych w rolnictwie i na wsi. ARiMR jest państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, natomiast w zakresie gospodarki finansowej i gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych – Minister Finansów.

Zakres działalności Agencji w latach 1994–2004 ulegał istotnemu rozszerzeniu. Podstawowy instrument pomocy krajowej stanowiły dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych. W przypadku kredytów inwestycyjnych dopłaty mogły być kontynuowane w określonym zakresie przez trzy lata po akcesji jako tzw. pomoc istniejąca (*existing aid*).

Kredyty inwestycyjne

ARiMR od 1994 roku stosowała dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych przeznaczonych na realizację wybranych przedsięwzięć. W kolejnych latach działalności Agencji preferencyjne kredyty inwestycyjne w coraz większym stopniu ukierunkowane były na finansowanie przedsięwzięć niezbędnych dla spełnienia przez gospodarstwa rolne i zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego wymogów sanitarno-weterynaryjnych obowiązujących w UE.

Poziom dopłat ARiMR do oprocentowania kredytów był zróżnicowany i pozwalał wyodrębnić trzy grupy linii kredytowych:

1. *Do pierwszej grupy kredytów*, o najwyższym poziomie dopłat do oprocentowania, a w konsekwencji najniższym oprocentowaniu dla kredytobiorcy należy zaliczyć: kredyty na zakup gruntów rolnych (KZ); kredyty dla młodych rolników (MR); kredyty dla grup producentów rolnych (GP). Poziom dopłat Agencji do oprocentowania tych kredytów nie mógł przekraczać 1,05 stopy redyskontowej weksli przyjmowanych do redyskonta przez Narodowy Bank Polski.
2. *Drugą grupę* tworzyły: kredyty regionalne (RE); branżowe (BR). Dopłaty do oprocentowania w tej grupie nie mogły być wyższe niż trzy czwarte wysokości oprocentowania kredytu.
3. *W trzeciej grupie* mieściły się podstawowe kredyty inwestycyjne (IP), kredyty na przedsięwzięcia inwestycyjne tworzące nowe stałe miejsca pracy (MP) oraz kredyty na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji rolnej (RP). Dopłaty Agencji do ich oprocentowania stanowiły połowę całkowitego oprocentowania kredytu.

Począwszy od 1 marca 2003 roku obowiązywał jeszcze jeden parametr wyznaczający oprocentowanie dla kredytobiorcy. Była to minimalna wysokość oprocentowania płaconego przez kredytobiorcę, która początkowo wynosiła 6% – w przypadku kredytów z linii IP i MP, 4% – w przypadku kredytów branżowych (BR) oraz 2% – w przypadku kredytów z linii KZ i MR. Od dnia 27 września 2003 roku kredytobiorca płacił oprocentowanie nie niższe niż 3% – linie IP i MP, 2% – linie BR oraz 1,2% – linie KZ, MR.

Pomoc finansowa ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych spotkała się z dużym zainteresowaniem. Ogółem od początku działalności Agencji do dnia 31 grudnia 2003 roku ośrodki doradztwa rolniczego (ODR) i regionalne centra doradztwa, rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zaopiniowały pozytywnie 371 942 plany przedsięwzięć związane z realizacją inwestycji w rolnictwie i jego otoczeniu o łącznej wartości około 40,94 mld zł. Łączna kwota wnioskowanych kredytów wynosiła 26,65 mld zł i stanowiła 65% wartości planowanych inwestycji. W tym samym okresie banki udzieliły ogółem 290 437 kredytów inwestycyjnych z dopłatą Agencji do oprocentowania na łączną kwotę 16,8 mld zł.

Największym zainteresowaniem cieszyły się kredyty dla młodych rolników, które stanowiły 35,7% ogólnej liczby i 43,2% łącznej kwoty udzielonych kredytów inwestycyjnych z dopłatami Agencji do oprocentowania.

Ogółem od początku działalności Agencji do 31 grudnia 2003 r. dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych w układzie kasowym wyniosły 5,6 mld zł. Spadek kwot dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych przekazywanych przez Agencję w latach 2002–2003 wynikał przede wszystkim z dokonywanych przez Radę Polityki Pieniężnej obniżek stopy redyskontowej weksli przyjmowanych od banków do redyskonta przez Narodowy Bank Polski.

Kredyty obrotowe

Jednym z podstawowych zewnętrznych źródeł finansowania produkcji rolnej, charakteryzującej się długim cyklem produkcji, oraz skupu w przedsiębiorstwach przetwórstwa rolno-spożywczego, charakteryzującego się dużą sezonowością, są preferencyjne kredyty obrotowe.

W latach 1995–2003 banki zawarły 3 847 206 umów na kredyty obrotowe na łączną kwotę około 53,89 mld zł, w tym na: zakup rzeczowych środków do produkcji rolnej (nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, pasz, kwalifikowanego materiału siewnego i szkółkarskiego, zwierząt hodowlanych oraz paliwa na cele rolnicze) przez krajowe podmioty gospodarcze prowadzące produkcję rolną – 3 830 736 umów na kwotę około 16 mld zł; skup płodów rolnych – 16 010 umów na kwotę 37,3 mld zł; zakup oraz przechowywanie sezonowych nadwyżek produktów rolnych – 367 umów na kwotę 0,50 mld zł; skup i przechowywanie zapasów ryb morskich – 93 umowy na kwotę 0,15 mld zł.

Kredyty kłękowe

Agencja udzielała pomocy w formie dopłat do oprocentowania kredytów na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej znajdujących się na obszarach dotkniętych klęską suszy, gradobicia, nadmiernych opadów atmosferycznych, wymarznienia, powodzi, huraganu, pożaru, plagi gryzoni oraz osuwisk ziemi. Kredyty te przeznaczone są zarówno na przywrócenie funkcji użytkowych zniszczonych lub uszkodzonych środków trwałych, jak i przywrócenie produktywności poprzez zakup rzeczowych środków obrotowych do produkcji rolnej.

Od początku działalności Agencji do końca 2003 roku banki współpracujące z Agencją udzieliły 822 559 kredytów kłękowych na kwotę 3708 mln zł, w tym: – 820 087 kredytów kłękowych obrotowych na kwotę 3670 mln zł, – 2472 kredyty kłękowe inwestycyjne na kwotę 38 mln zł.

Ogółem od początku działalności Agencji do końca 2003 r. dopłaty do oprocentowania kredytów kłękowych wyniosły 727,92 mln zł, w tym:

- a) do kredytów kłękowych obrotowych – 710,30 mln zł;
- b) do kredytów kłękowych inwestycyjnych – 17,62 mln zł.

Wsparcie rozwoju infrastruktury

Od 1994 r. realizowana była także pomoc finansowa na przedsięwzięcia w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi oraz gwarancje i poręczenia kredytowe. W tym samym okresie rozpoczęto udzielanie wsparcia dla gmin w formie współfinansowania przedsięwzięć związanych z rozwojem infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi. Wsparcie to było finansowane ze środków budżetu krajowego, w tym pochodzących z pożyczki Banku Światowego. Później było to także wsparcie w ramach Działania 3 Programu SAPARD.

W 1995 r. w ramach działań na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich zostały uruchomione preferencyjne pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy oraz pomoc dla przedsięwzięć związanych z rozwojem infrastruktury rynkowej, w tym w formie pożyczek lub obejmowania akcji przez ARiMR w spółkach prawa handlowego prowadzących giełdy rolne lub rynki hurtowe.

Wraz z rozpoczęciem realizacji Programu SAPARD w lipcu 2002 r. stosowane przez ARiMR spektrum instrumentów wsparcia powiększyło się o pomoc przedakcesyjną UE.

ARiMR jako instytucja wdrażająca instrumenty pomocy krajowej

W okresie stosowania przez Agencję wyłącznie instrumentów pomocy krajowej jej organizacja była dostosowana do wymogów wynikających z podstawowych aktów prawnych, tj. ustawy⁴, rozporządzenia Rady Ministrów⁵ oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁶.

⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu ARiMR (Dz. U. Nr 1, poz. 2).

Ogólnie można stwierdzić, że realizując wsparcie w zakresie instrumentów krajowych ARiMR wykonuje samodzielnie lub za pośrednictwem instytucji współpracujących, tj. banków i ośrodków doradztwa rolniczego, zarówno zadania o charakterze wdrożeniowym, jak i płatniczym.

O skali przeobrażeń, jakie przeszła ARiMR w okresie pierwszych dziesięciu lat istnienia mogą świadczyć zmiany w strukturze organizacyjnej oraz poziomie zatrudnienia. Jedną z zasadniczych zmian w tym zakresie było utworzenie struktur terenowych Agencji. W 2000 roku w ramach przygotowań do obsługi Programu SAPARD utworzono 16 oddziałów regionalnych (po jednym w każdym województwie). W 2002 roku natomiast w ramach przygotowań do pełnienia funkcji agencji płatniczej dla instrumentów WPR rozbudowano Oddziały Regionalne oraz utworzono 314 biur powiatowych.

ARiMR odgrywała wiodącą rolę we wdrażaniu polityki strukturalnej państwa w rolnictwie. Za jej pośrednictwem transferowana była do beneficjentów większość pomocy państwa przeznaczanej na inwestycje w rolnictwie i gospodarce żywnościowej. Wydatki Agencji na ten cel wyniosły w latach 1994–2003, łącznie w cenach bieżących, ponad 14,8 mld zł, w tym 14,0 mld zł na realizację krajowych instrumentów pomocy oraz 802 mln zł z tytułu dokonanych płatności na rzecz beneficjentów Programu SAPARD.

Dopłaty do oprocentowania kredytów stanowiły podstawową pozycję wydatków Agencji w latach 1994–2003. Dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych wyniosły łącznie (w cenach bieżących) ponad 9,6 mld zł, co stanowiło około 69% ogółu wydatków Agencji. Dopłaty te dotyczyły m.in. 292,7 tys. kredytów inwestycyjnych (łącznie z kredytami „klęskowymi”) o wartości 16,8 mld zł. Szacuje się, że jedna złotówka dopłaty Agencji angażowała około 1,5 zł środków własnych inwestorów oraz generowała około 4,5 zł wartości inwestycji.

Dofinansowanie realizowanych przez samorządy przedsięwzięć w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich udzielone przez ARiMR wyniosło w latach 1994–2001 łącznie 1,19 mld zł. Pomoc krajowa oferowana w latach 1994–2004 przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odegrała znaczącą rolę w realizacji polityki rolnej w okresie przedakcesyjnym. Po akcesji nastąpił zdecydowany wzrost skali pomocy publicznej, w większości przeznaczanej na wdrażanie instrumentów WPR, transferowanej za pośrednictwem ARiMR.

ARiMR jako agencja płatnicza i instytucja wdrażająca po akcesji

Kolejny etap rozwoju instytucjonalno-organizacyjnego ARiMR rozpoczął się wraz z przydzieleniem Agencji nowych zadań związanych z działaniami wspólnej polityki

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji (Dz. U. Nr 16, poz. 82).

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu ARiMR (Dz. U. Nr 23, poz. 224).

rolnej, finansowanymi z Sekcji Gwarancji EFOGR, jak również jako instytucji wdrażającej programy finansowane z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

Pełnienie roli agencji płatniczej oznacza wykonywanie trzech podstawowych funkcji: 1) autoryzacji, tj. ustalenia i zatwierdzenia sumy, jaka powinna być wypłacona, zgodnie z procedurą i przepisami unijnymi; 2) wykonania płatności – wydania polecenia dla banku lub rządowych instytucji płatniczych; 3) księgowania płatności w oddzielnym rejestrze płatności agencji dotyczących wydatków z zasobów Sekcji Gwarancji EFOGR.

Niezbędnym warunkiem funkcjonowania agencji płatniczej dla płatności bezpośrednich i środków towarzyszących WPR jest posiadanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK).

Przygotowania do pełnienia funkcji agencji płatniczej po akcesji ARiMR rozpoczęła jeszcze w 1999 r. Początkowo prowadzone w ramach tych przygotowań prace związane były z budową ZSZiK. W ostatnich latach przed akcesją przygotowania objęły pozostałe zadania związane z tworzeniem agencji płatniczej, tj. zmiany w strukturze organizacyjnej, opracowanie dla wszystkich instrumentów procedur wdrożeniowych, kontrolnych, finansowych, pozyskanie i przygotowanie niezbędnych zasobów kadrowych.

Realizowany po akcesji przez ARiMR zakres zadań był szeroki i zróżnicowany zarówno pod względem instrumentów wsparcia, jak i wymogów proceduralnych oraz instytucjonalnych. Różne są także źródła finansowania zadań, tj. budżet krajowy oraz fundusze UE.

Zadania kontynuowane obejmowały udzielanie wsparcia w ramach krajowych instrumentów pomocy oraz Programu SAPARD. Zadania nowe obejmowały natomiast obsługę instrumentów wsparcia finansowanych z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w ramach:

- I filaru wspólnej polityki rolnej, tj.: dopłaty bezpośrednie do gruntów rolnych, płatności w zakresie rynków owoców i warzyw,
- II filaru wspólnej polityki rolnej – wszystkie działania objęte *Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)*,
- pomocy dla organizacji producentów z tytułu interwencji na rynku rybnym oraz z funduszy strukturalnych UE w ramach dwóch Sektorowych Programów Operacyjnych:
 - SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* (finansowany z Sekcji Orientacji EFOGR),
 - SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006* (Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa).

Rozszerzający się zakres wdrażanych przez ARiMR instrumentów pomocy oraz związane z tym zróżnicowanie wymogów instytucjonalnych były przyczyną dynamicznego rozwoju organizacyjnego Agencji.

Przygotowania do obsługi funduszy strukturalnych ARiMR rozpoczęła w 2002 r. W przygotowaniach do pełnienia roli instytucji wdrażającej i beneficjenta końcowego

Sektorowych Programów Operacyjnych bardzo pomogły Agencji doświadczenia zdobyte podczas realizacji Programu SAPARD.

Od 2 sierpnia 2004 roku rozpoczęło się wdrażanie SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb*, natomiast od 16 sierpnia zbierane były wnioski o dofinansowanie projektów w ramach Działania *Inwestycje w gospodarstwach rolnych*, pierwszego z Działań objętych SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*.

W konsekwencji zmian w zakresie wdrażanego instrumentarium wsparcia oraz różnicowania wymogów instytucjonalnych w pierwszych latach po akcesji ARiMR wykonywała zadania jednocześnie jako:

- agencja płatnicza realizująca płatności finansowane z Sekcji Gwarancji EFOGR, instytucja wdrażająca i beneficjent końcowy dla dwóch Sektorowych Programów Operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE, tj. Sekcji Orientacji EFOGR oraz Finansowego Instrumentu Wsparcia Rybołówstwa (FIFR),
- instytucja wdrażająca instrumenty pomocy krajowej,
- agencja SAPARD.

Spółdzielczość rolnicza i pozostałe instytucje

Spółdzielnie rolnicze

Jedną z najpopularniejszych form organizacyjnych współdziałania rolników w Polsce w okresie transformacji były spółdzielnie rolnicze (Zalesko 2006). Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą (Rosenberg i Birdzell 1994; Fijałkowski 1994). W Polsce, gdzie kolektywizacja rolnictwa nie osiągnęła dużej skali, kontrolowane przez państwo spółdzielnie przejęły dominującą pozycję w handlu niektórymi produktami rolnymi, obsłudze rolnictwa i części przetwórstwa rolnego. Wśród większości mieszkańców wsi ukształtował się niechętny stosunek do takich organizacji. Spółdzielczość traktowano jako formę narzuconą i z natury socjalistyczną. Po 1990 roku znaczna część spółdzielni upadła lub ograniczyła swoją działalność. Ich miejsce zaczęły zajmować przedsiębiorstwa prywatne. W nowych warunkach ekonomicznych polscy rolnicy poczuli się osamotnieni i bezbronni wobec sił rynkowych. Wykazywali jednak niechęć do spółdzielczości jako formy samoorganizowania się rolników, mimo że sprawdziła się ona w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej (Adamowicz 1995; Gąsiorek 2002; Wilkin 1986).

W gospodarce rynkowej spółdzielczość wiejska odgrywa ważną rolę w takich sferach życia społeczno-gospodarczego wsi, jak: finansowa obsługa ludności; zaopatrywanie rolnictwa w środki produkcji, a ludności wiejskiej w artykuły konsumpcyjne; kontraktacja i skup płodów rolnych; prowadzenie handlu detalicznego i hurtowego; świadczenie usług produkcyjno-bytowych dla ludności zamieszkującej obszary wiejskie; przetwórstwo płodów rolnych. W Polsce potrzebne były odnowa spółdzielczości

i odzyskanie przez nią akceptacji ze strony ludności wiejskiej. Była ona alternatywą dla rolników, których aspiracji życiowych nie zaspokajają niskodochodowe gospodarstwa rolne, charakteryzujące się rozdrobnioną strukturą agrarną i dużą dywersyfikacją produkcji. Spółdzielcze formy gospodarowania mogły przyczynić się do: racjonalnego organizowania rynków lokalnych, na których pojawia się coraz silniejsza konkurencja (np. zapewnienie stałych dostawców surowców), oraz pozyskania lojalnego, zorganizowanego klienta (Brodziński 1998; Brodziński 1999).

Lata transformacji gospodarczej w Polsce przyniosły spółdzielczości dezorganizację. Najbardziej widoczne było obniżenie znaczenia spółdzielni jako podmiotu skupującego na rynku rolnym. W latach 1991–2004 nastąpił spadek udziału spółdzielni rolniczych w ogólnej wartości skupu produktów rolnych. W 1991 roku wynosił on około 39%. W kolejnych latach jego udział znacznie się obniżył, osiągając w 2004 roku poziom 19,52%. Dowodzi to, że producenci rolni odnosili się z dystansem do tego typu instytucji. Wynikało to przede wszystkim z braku zaufania do spółdzielczości, uznawanej przez wielu rolników za symbol gospodarki centralnie planowanej, gdy nie byli oni zwykle członkami spółdzielni, a ich wpływ na ich działanie był znikomy. Kolejnym czynnikiem niedorozwoju spółdzielni rolniczych był indywidualizm producentów rolnych i wynikająca niechęć do organizowania się w zespoły. Przyczyną spadku udziału spółdzielni w wartości skupu było też istotne pogorszenie się ich kondycji ekonomicznej (Skawińska 1997).

Samorząd rolniczy

Kolejnym elementem otoczenia instytucjonalnego rolnictwa są instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Wymienić tu należy: samorząd rolniczy (izby rolnicze) oraz inne organizacje polityczne i związkowe rolników. Najważniejszą instytucją społeczeństwa obywatelskiego w otoczeniu rolnictwa jest samorząd rolniczy. Do jego zadań należało reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim podmiotów i działanie na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa. Pierwsze izby rolnicze w Polsce powstały w okresie międzywojennym. Były one samorządem rolniczym wykonującym zadania o charakterze publiczno-prawnym z zakresu administracji państwowej, reprezentowały interesy gospodarcze rolników niezależnie od ich przynależności politycznej. Na przełomie wieków XX i XXI izbom rolniczym w Polsce przypadła szczególna rola w procesie dostosowywania naszego rolnictwa do założeń i standardów, regionalnej w swym charakterze, polityki rolnej Unii Europejskiej.

Zakres działań izb rolniczych (model organizacyjno-prawny tej organizacji zawarty jest w ustawie o izbach rolniczych z dnia 14 grudnia 1995 roku) można przedstawić następująco (Czechowski i in. 2000):

- reprezentowanie interesów rolników: sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków o produkcji rolnej oraz rynku rolnym, przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego; występowanie do tych organów z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych oraz opiniowanie projektów przepisów; inicjowanie

działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych; rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami rolniczymi;

- działanie na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa: np. poprawa struktury agrarnej; inicjowanie powstawania stowarzyszeń producentów rolnych; zadania doradczo-oświatowe; analiza kosztów i opłacalności produkcji, dostarczanie informacji gospodarczych dla producentów rolnych; promowanie jakości produktów rolnych; prace z zakresu organizacji rynku rolnego i poprawy zbytu produktów rolnych;
- realizowanie zadań administracji publicznej: zadań przekazanych ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej; zadań przekazanych w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu działań własnych gminy.

Izby są samorządem rolniczym działającym na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentującym interesy zrzeszonych w nim podmiotów. Członkami izb rolniczych są wszystkie osoby fizyczne i prawne, które są płatnikami podatku rolnego lub dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej, zamieszkujący obszar danego województwa. Samorządy rolniczy wzmacniają pozycję rolnika w uzyskiwaniu korzyści dzielonych przez mechanizm polityczny w postaci np. subsydiów, dotacji, korzyści z protekcjonizmu handlowego (różne formy renty politycznej) (Wilkin 2002).

Grupy producentów

Inne instytucje sfery ekonomicznej w rolnictwie to grupy producentów i grupy marketingowe. Bariery funkcjonowania rolnika na rynku (kosztowe i rynkowe) można ograniczać. W sektorze rolnym szansą ich łagodzenia jest tworzenie grup producenckich i marketingowych. Za powstawaniem grup producenckich w rolnictwie przemawiają następujące przesłanki: niższe koszty produkcji, przede wszystkim koszty stałe; wyższa dochodowość i opłacalność produkcji (zwiększenie skali produkcji); bardziej efektywne wykorzystanie posiadanego sprzętu i majątku trwałego; wyższa efektywność wspólnych inwestycji; chęć wytworzenia produktu rynkowego i prowadzenia wspólnej polityki handlowej; niższe koszty handlu (uzyskanie dobrej pozycji na rynku poprzez koncentrację podaży); obawa przed konkurencją z zewnątrz; unikanie wewnętrznej konkurencji. Działalność grup producenckich może obejmować: organizację zaopatrzenia rolników w środki produkcji; organizację marketingu grupowego w celu sprzedaży wybranych produktów rolnych; organizację produkcji w regionie; sprzedaż wytworzonej produkcji na rynku; prowadzenie działalności usługowej; wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne; negocjowanie warunków kupna i sprzedaży (Małyśz 2002; Żmija i Kuczek 1999).

Według Fundacji Spółdzielczości Wiejskiej, w 2003 roku działało w Polsce 413 grup producentów rolnych. Dane uzyskane z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazywały, że spośród nich swoją działalność zarejestrowało 31 podmiotów.

Z informacji MRiRW wynikało, że w 2003 roku zaledwie 1% rolników było zrzeszony w grupy producenckie. Stan organizacyjno-prawny tych instytucji nie pozwalał na stwierdzenie wielkości dokonanej przez nie sprzedaży.

W Polsce przed 2004 roku obserwowano wiele barier ograniczających proces samoorganizowania się rolników. Wymienia się przede wszystkim zaszczości historyczne. Nadal istniało przekonanie, że najlepszym sposobem prowadzenia gospodarstwa jest niezależność i samodzielność, co ułatwia obronę przed ingerencją władzy i uzależnieniem od czynników zewnętrznych. Podstawową cechą wspólnoty obywatelskiej na wsi w latach 1991–2004 była raczej niska zdolność mieszkańców do działania na rzecz osiągania wspólnych celów, a kontekst społeczny i historia uwarunkowały w sposób istotny skuteczność działania instytucji. Umiejętności samoorganizacyjne społeczeństwa na wsi w Polsce okazały się małe.

2.3. Pomoc przedakcesyjna dla polskiego rolnictwa

Rozpoczęte w Polsce po 1989 roku przemiany polityczno-gospodarcze doprowadziły do rozpadu starych struktur i stworzyły możliwości szerszego dostępu przedsiębiorstw do rynków międzynarodowych, a przede wszystkim do rynków państw Unii Europejskiej, o wstąpienie do której Polska zabiegała. Uwieńczeniem starań było złożenie formalnego wniosku o pełne członkostwo i podpisanie 14 grudnia 1991 roku Układu Europejskiego, który wszedł w życie 1 lutego 1994 roku. Skutkiem tego było przyjęcie przez Polskę wielu zobowiązań w zakresie dostosowania gospodarki i prawa do wymogów wspólnotowych.

Z doświadczenia innych państw członkowskich można było zauważyć, że najwięcej problemów wiąże się z dostosowaniem rolnictwa i obszarów wiejskich. Szczególnie duże problemy do rozwiązania dotyczyły rolnictwa, które transformacja systemowa postawiła w nowej, niespotykanej dotychczas sytuacji. Przede wszystkim znacznemu zmniejszeniu uległo wsparcie finansowe udzielane przez budżet państwa oraz wzrosła konkurencja na rynku artykułów rolno-spożywczych, głównie ze strony producentów zagranicznych. Doprowadziło to do sytuacji niemożności podejmowania przez ten sektor koniecznych działań modernizacyjnych. W sytuacji ogromnych potrzeb i jednocześnie ograniczonych możliwości budżetu państwa dopełniającą rolę we wspieraniu zmian w rolnictwie odgrywała pomoc zagraniczna.

Procesy dostosowawcze w polskim rolnictwie do wymogów Unii Europejskiej miały szeroki zakres i musiały być prowadzone sukcesywnie. Nie mogły być odkładane do momentu uzyskania pełnego członkostwa. Komisja Europejska przygotowała projekt wsparcia państw kandydujących do członkostwa. Potwierdziła w nim gotowość pomocy krajom kandydującym do członkostwa, wydzielając na ten cel tzw. zwane środki przedakcesyjne. Realizacja programów wsparcia została omówiona poniżej.

PHARE

Fundusz PHARE (ang. *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring Their Economies*) początkowo miał na celu pomóc Polsce i Węgrom w przeprowadzaniu zmian politycznych i gospodarczych. Później poszerzano go na kolejne państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Korzystało z niego 13 państw: 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do UE, czyli Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, oraz Albania, Macedonia, Bośnia i Hercegowina.

W latach 1990–1999 środki pomocowe PHARE dla wszystkich krajów wyniosły 10,31 mld euro, Polska otrzymała w tym okresie ponad 2 mld euro, w dziedzinie rolnictwa 225,55 mln euro. W budżecie Unii na lata 2000–2006 wysokość pomocy PHARE było ustalono na sumę 1,56 mld euro rocznie. Zgodnie z nową orientacją PHARE 70% środków zostało przeznaczonych na projekty inwestycyjne, a 30% na projekty dotyczące rozwoju instytucjonalnego. Polska mogła liczyć na środki o wartości około 400–450 mln euro rocznie. W 2000 roku przyznano Polsce w ramach PHARE rekordową sumę 484 mln euro. Do 1997 roku zakres działania w dziedzinie rolnictwa obejmował problemy: rozwoju rynku ziemi, prywatyzacji PGR, doradztwa rolniczego, edukacji rolniczej, spółdzielczości wiejskiej. W okresie późniejszym zajęto się dostosowaniem przepisów prawnych do unijnych (głównie w zakresie standardów higieny), budową instytucji do wdrożenia systemu administracji i kontroli (Bukowska i Łukaszewicz 2002). PHARE był największym programem wspierającym Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w okresie przedakcesyjnym.

Program PHARE w rolnictwie w latach 1990–1997

Wysokość wsparcia w ramach programu PHARE dla rolnictwa i obszarów wiejskich oraz przetwórstwa rolno-spożywczego stanowiła około 10% ogółu środków przyznawanych Polsce przez Unię Europejską w ramach tego programu.

W trakcie ponad dziesięcioletniej realizacji programu PHARE dokonywała się wyraźna zmiana priorytetów, jak i podejścia do sposobu zarządzania i finansowania podejmowanych działań. W pierwszych latach wdrażania pomoc koncentrowała się głównie na dostawach rzeczowych. W kolejnych latach dominowała pomoc techniczna w formie doradztwa, szkoleń, transferu know-how z zakresu wiedzy rolniczej, organizacji i zarządzania, sprzyjająca upowszechnianiu zasad gospodarki rynkowej. Środki funduszu PHARE na rolnictwo w latach 1990–1999 przedstawiono w tabeli 3.

Od 1998 r., w ramach tzw. nowej orientacji, program PHARE został ukierunkowany „na dostosowanie do akcesji”, odchodząc od wcześniejszego podejścia „pod potrzeby”, zalecanego krajom kandydującym. Priorytety dla każdego kraju zostały określone w dokumencie UE pt. „Partnerstwo dla Członkostwa”, który stanowił podstawę przygotowania „Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w UE”, z obszernym aneksem dotyczącym rolnictwa.

Tabela 3. Środki funduszu PHARE na rolnictwo w latach 1990–1999 (mln euro)

| Pozycja | Środki przekazane na rolnictwo w latach w latach (mln euro): | | | | | | | | | | Razem |
|---------|--|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|--------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | |
| Kwota | 95,0 | 17,0 | 18,0 | 30,0 | 2,5 | 11,0 | 9,0 | 8,0 | 7,5 | 27,55 | 225,55 |

Źródło: Opracowano na podstawie danych FAPA i MRiRW.

Nowa orientacja PHARE 1998–2003

W ramach nowej orientacji program PHARE został podzielony na 3 grupy:

1. Rozwój Instytucjonalny

W ramach tej grupy, od 1998 r. wspierano projekty, których celem było dostosowanie administracji rządowej i samorządowej do wymogów Unii Europejskiej. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi było jednym z beneficjentów tej części programu PHARE.

W latach 1998–2003 resort rolnictwa realizował projekty PHARE na łączną kwotę 178,53 mln euro.

2. Spójność Społeczna i Gospodarcza (PHARE SSG)

W 2000 r., po wprowadzeniu instrumentów pomocy przedakcesyjnej realizujących politykę rozwoju regionalnego w Polsce (w ramach Agendy 2000), uruchomiono program PHARE Spójność Społeczna i Gospodarcza (PHARE SSG). Celami programu PHARE SSG było zmniejszenie opóźnień i nierówności w poziomie rozwoju regionów, wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej Polski poprzez promowanie aktywności gospodarczej, programowanie tworzenia nowych miejsc pracy, rozwiązywanie problemów społecznych, a także rozwój infrastruktury działalności gospodarczej.

Do najistotniejszych efektów programu PHARE SSG zaliczyć można:

- wzrost praktycznych umiejętności w zakresie programowania rozwoju regionalnego oraz przygotowania programów operacyjnych;
- wzrost świadomości zasad polityki regionalnej wśród potencjalnych beneficjentów;
- zdobycie doświadczeń praktycznych w zakresie efektywnego pozyskania środków.

3. Program współpracy przygranicznej PHARE (*Cross Border Co-operation, CBC*)

Celem programu PHARE CBC było promowanie współpracy regionów przygranicznych z przyległymi regionami państw członkowskich Unii Europejskiej, a tym samym udzielanie im pomocy w przezwyciężaniu specyficznych problemów rozwojowych. Cele programu były zbieżne z celami Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG działającej w krajach członkowskich UE. Program PHARE CBC wspierał działania służące modernizacji i rozwojowi infrastruktury technicznej (w tym transportowej), ochronie środowiska, rozwojowi turystyki, aktywizacji przedsiębiorczości i współpracy

okołobiznesowej oraz rozwojowi zasobów ludzkich (edukacja, szkolenia). W ramach programu wykorzystywano także fundusz małych projektów euroregionalnych.

Projekty PHARE – Rozwój Instytucjonalny

W ramach programu PHARE w 1998 roku Polska uzyskała wsparcie na łączną kwotę 64,7 mln euro, z tego dla rolnictwa 7,5 mln euro. Wysokość wsparcia w ramach edycji PHARE 1999 znacznie wzrosła i osiągnęła łącznie 213,5 mln euro, z tego na projekty rolnicze przeznaczono 27,6 mln euro. Wśród działań zrealizowanych w ramach PHARE 1999 dla polskiej wsi i rolnictwa znalazły się przede wszystkim: budowanie systemu umożliwiającego przygotowanie instytucji sektora rolnego do wdrażania wspólnej polityki rolnej, reforma kontroli weterynaryjnej oraz fitosanitarnej.

Wsparcie z programu PHARE 2001 dla Polski wynosiło 468,5 mln euro, z tego 28,1 mln euro na projekty zgłoszone przez resort rolnictwa. Wsparcie otrzymały m.in. projekty dotyczące: organizacji rynku, rybołówstwa, wzmocnienia polskich służb doradczych dla rolników w zakresie metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska, standardami weterynaryjnymi i kontroli żywności, budowy Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli.

W ramach PHARE 2002 z łącznej alokacji dla Polski w wysokości 394 mln euro, sektor rolny uzyskał wsparcie w wysokości 34,1 mln euro. Realizowano m.in. następujące działania: rozwój systemu instytucjonalnego dla zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (ang. *EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) oraz Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (ang. *FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance*), a także przygotowanie Agencji Rynku Rolnego do pełnienia funkcji agencji płatniczej dla instrumentów wdrażanych w ramach wspólnej polityki rolnej. Pojawiły się również projekty z zakresu weterynarii służące poprawie kontroli TSE (ang. *Transmissible Spongiform Encephalopathy*) oraz dotyczące budowy krajowego laboratorium badań weterynaryjnych w Puławach w Polsce.

W ramach PHARE 2003 zakładano kontynuację wcześniej podjętych działań ukierunkowanych na przygotowanie polskiej administracji do członkostwa w UE. Resort rolnictwa realizował 8 projektów na kwotę 42,51 mln euro. Łączna alokacja PHARE 2003 dla Polski wyniosła 402,8 mln euro. Realizowano projekty mające na celu wzmocnienie administracji weterynaryjnej, fitosanitarnej oraz rybołówstwa, a dotyczące zwalczania wścieklizny u zwierząt wolno żyjących w Polsce, doskonalenia Systemu Identyfikacji Działek Rolnych (SIDR) oraz metod kontrolnych technologii Geograficznych Systemów Informacji (GIS).

Program Transition Facility

PHARE 2003 zakończył edycję programu pomocy przedakcesyjnej. Polska, jak również pozostali nowi członkowie Unii Europejskiej, kontynuowała jednak proces wzmocnienia administracji oraz wdrażania prawodawstwa Unii Europejskiej w okresie

po akcesji. Z tego względu Komisja Europejska zaproponowała dodatkowy program finansowy, tzw. *Transition Facility*, który umożliwił dofinansowanie działań na rzecz wzmocnienia administracji, realizowanych w okresie trzech lat po akcesji.

Komisja Europejska zaproponowała, aby tego typu instrument przejściowy był kontynuacją programu PHARE – Rozwój instytucjonalny, a tym samym, aby zachowana została struktura organizacyjna realizacji tego programu.

Zgodnie z decyzją Komisji z dnia 29 listopada 2004 r. w sprawie wkładu finansowego w ramach środków przejściowych na wzmocnienie możliwości instytucjonalnych w Polsce Polska otrzymała 49,9 mln euro, w tym resort rolnictwa: 4,57 mln euro. Wdrażane projekty dotyczyły dalszego wzmocnienia służb weterynaryjnych oraz fitosanitarnych, jak również procesów programowania i wdrażania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa. W 2005 roku przewidywano wsparcie dla Polski na poziomie 39,19 mln euro, w tym na projekty rolnicze około 6,2 mln euro. Dotyczyły one m.in.: kontroli wprowadzania do obrotu owoców i warzyw, nadzorowania współlistnienia genetycznie zmodyfikowanych roślin oraz rolnictwa konwencjonalnego i ekologicznego, organów nadzorujących oraz certyfikujących w rolnictwie ekologicznym, zarządzania jakością w obszarze ochrony roślin i nasion. W ostatniej edycji, w 2006 r., dla Polski przeznaczono środki na poziomie 22,13 mln euro, z czego kwota 2,21 mln euro dotyczyła działań w ramach projektów rolniczych. W ramach *Transition Facility* 2006 finansowany był również projekt budowy systemu kontroli produktów rolnych i środków spożywczych posiadających zarejestrowane Chronione Oznaczenia Geograficzne (ChOG), Chronione Nazwy Pochodzenia (ChNP) oraz Świadectwa Specyficznego Charakteru (ŚSCh). Podsumowując można stwierdzić, że polskie rolnictwo w ramach programu PHARE i *Transition Facility* w latach 1990–2006 otrzymało 511,5 mln euro. Wkład strony polskiej w tej kwocie wynosił 106,78 mln euro.

ISPA

Kolejnym programem wsparcia przedakcesyjnego był program ISPA (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*). Został określony jako instrument dla polityki strukturalnej na rzecz akcesji. Dotyczył wsparcia dużych projektów inwestycyjnych (minimum 5 mln euro) związanych z rozwojem transeuropejskich sieci transportowych oraz ochrony środowiska. Program ISPA był jednym z trzech (obok PHARE i SAPARD) instrumentów przedakcesyjnej pomocy Unii Europejskiej dla 10 państw kandydujących. Fundusz ISPA został utworzony przez Radę Unii Europejskiej na mocy Rozporządzenia 1267/1999 z 21 czerwca 1999 roku. Jego podstawowym celem było wspieranie spójności gospodarczej i społecznej poprzez współfinansowanie dużych projektów inwestycyjnych w sektorze środowiska i transportu. Zasady działania ISPA nawiązywały do działającego we Wspólnocie Funduszu Spójności.

Budżet programu w okresie 2000–2006 wynosił 1,04 mld euro rocznie, z czego dla Polski przypadało od 30 do 37% tej kwoty, średnio około 348 mln euro. Na przy-

kład w 2000 roku przyznano 351 mln euro, z czego 177 mln przypadało na sektor ochrony środowiska i 174 mln na rozwój infrastruktury transportowej.

Program został wykorzystany do realizacji celów określonych w Partnerstwie dla Członkostwa oraz priorytetów wskazanych w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa. Wszystkie projekty musiały być wystarczająco duże, aby ich realizacja wywarła znaczący wpływ w priorytetowych obszarach środowisko i transport. Stąd całkowity koszt jednego przedsięwzięcia z założenia nie mógł być niższy niż 5 mln euro. O dofinansowanie mogły ubiegać się samorząd terytorialny, organizacje samorządowe oraz inne podmioty publiczne. 1 maja 2004 roku, po wejściu Polski do Unii Europejskiej, fundusz ISPA zakończył funkcjonowanie w Polsce. Zgodnie z załącznikiem II do Traktatu Akcesyjnego, wszystkie projekty, które uzyskały możliwość dofinansowania w ramach ISPA, a które nie zostały ukończone, były realizowane w ramach Funduszu Spójności. Z programu ISPA nie było udzielane wsparcie bezpośrednio dla rolnictwa. W ramach programu ISPA w latach 2000–2003 zrealizowano 45 projektów w sektorze środowiska za kwoty 1,2 mld euro. Z Funduszu Spójności w latach 2000–2006 przekazano 2,85 mld euro na 90 projektów w sektorze środowiska (MRR 2007).

SAPARD

Kolejnym programem funkcjonującym w okresie przedakcesyjnym był SAPARD (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – Specjalny Akcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, który został ustanowiony przez Komisję Europejską w celu wsparcia 10 państw kandydujących do Unii Europejskiej w rozwiązywaniu priorytetowych problemów związanych z procesami dostosowawczymi w rolnictwie i wdrażaniem tzw. *acquis communautaire* (ARiMR 2006).

Realizacja Programu SAPARD stanowiła ważny etap przygotowań instytucji i beneficjentów krajów kandydujących do korzystania z funduszy strukturalnych. W UE funkcjonowały cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa. Po integracji polskie instytucje miały być gotowe na korzystanie ze środków z tych funduszy.

W Polsce program był realizowany na podstawie przygotowanego przez MRiRW i zatwierzonego przez Komisję Europejską 18 października 2000 r. Programu Operacyjnego SAPARD. Program SAPARD finansowany był z budżetu Unii Europejskiej, ale także ze środków budżetu państwa i samorządów oraz środków prywatnych beneficjentów. Całkowity budżet programu wynosił początkowo 944 mln euro, z czego 708,2 mln stanowiły środki unijne, a 235,8 mln euro – środki krajowe. Po otrzymaniu zgody Komisji Europejskiej na przesunięcie części środków z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004–2006) do SAPARD, ze względu na duże zainteresowanie programem, budżet wzrósł do 1084 mln euro.

Zadania programu SAPARD zostały ujęte w następujących działaniach:
Działanie 1: Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych.
Działanie 2: Inwestycje w gospodarstwach rolnych.
Działanie 3: Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich.
Działanie 4: Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.
Działanie 6: Szkolenia zawodowe.
Działanie 7: Pomoc techniczna.

Do zarządzania powyższymi działaniami została wybrana Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

Przygotowania do realizacji Programu SAPARD z perspektywy ARiMR

Program SAPARD pełnił w wymiarze finansowym nieporównanie mniejszą rolę w stosunku do innych działań Agencji, które podjęto po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Z drugiej strony, to właśnie ten program uruchomił zmiany w tej organizacji i w ogromnym stopniu przyczynił się do zmian w sposobie realizacji zadań. Na przełomie lat 1999/2000, w wyniku przygotowań do programu SAPARD, powołano 16 oddziałów regionalnych, w których utworzone zostały biura SAPARD. Poza przygotowaniem organizacyjnym, konieczne było stworzenie systemu procedur wdrożeniowych i płatniczych. Bardzo szczegółowa kontrola wydatków w ramach tego programu nie ułatwiała przygotowań do jego realizacji. SAPARD okazał się jednym z trudniejszych instrumentów wdrażanych przez ARiMR.

ARiMR sprawowała także nadzór nad przygotowaniem merytorycznym i organizacyjnym instytucji, którym delegowano część zadań, tj.:

- Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), której delegowano funkcję wdrożeniową i autoryzacji płatności dla Działań 6 i 7;
- Krajowego Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, któremu delegowano funkcję oceny projektów w Działaniach 2 i 4.

W 2002 roku prowadzono prace związane z akredytacją i uruchomiono pierwsze trzy działania pomocowe, zatwierdzone do wdrażania przez Komisję Europejską. Mając na uwadze wysokie wymagania proceduralne związane z ubieganiem się o pomoc, Agencja zaprojektowała i zrealizowała cykl spotkań informacyjnych dla potencjalnych beneficjentów Działań 1, 2 i 3. W przypadku Działania 1 zorganizowano 54 spotkania informacyjne dla 890 podmiotów, a w Działaniu 2 zorganizowano 566 spotkań, w każdym powiecie, łącznie dla blisko 20 tys. osób. W mniejszym zakresie podjęto działania informacyjne na rzecz potencjalnych beneficjentów innych działań. Agencja przygotowała kilkadziesiąt tysięcy broszur informacyjnych na temat wdrażanych działań, uruchomiła infolinię telefoniczną i stronę internetową.

Główne wyniki Programu SAPARD

W lipcu 2002 roku ARiMR uruchomiła realizację Programu SAPARD, zapraszając do ubiegania się o środki w ramach działań 1–3.

Ostatnie z działań wdrażanych przez ARiMR czyli Działanie 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”, ze względu na późniejszą akredytację, zostało uruchomione w grudniu 2003 roku. Zawieranie umów w ramach wszystkich działań zostało zakończone 15 sierpnia 2004 roku.

W ciągu dwóch lat wnioski do Agencji złożyło ponad 31 tysięcy podmiotów. Przyjęte wnioski podlegały wstępnej kontroli w zakresie spełniania kryteriów formalnych, dlatego część z nich nie była poddana dalszej ocenie. Ostatecznie zarejestrowano 27 761 wniosków o środki w wysokości 6,04 mld zł, a Agencja podpisała 24 431 umów finansowych na łączną kwotę 4,78 mld zł. Oznacza to, że 88% zarejestrowanych wniosków otrzymało dofinansowanie (tab. 4).

Tabela 4. Realizacja Programu SAPARD (dane wg stanu na dzień 31.12.2005 r.)

| Województwo | Liczba zarejestrowanych wniosków | Kwota wnioskowana w tys. zł | Liczba zawartych umów | Kwota umów w tys. zł |
|---------------------|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------|
| Dolnośląskie | 887 | 219 931,2 | 716 | 160 114,6 |
| Kujawsko-pomorskie | 1 898 | 370 566,3 | 1 716 | 300 230,9 |
| Lubelskie | 2 479 | 4 21 547,9 | 2 296 | 373 444,9 |
| Lubuskie | 532 | 161 350,8 | 438 | 116 620,6 |
| Łódzkie | 1 819 | 413 413,8 | 1 585 | 331 206,5 |
| Małopolskie | 2 296 | 467 603,1 | 1 910 | 367 981,6 |
| Mazowieckie | 4 611 | 708 300,4 | 4 336 | 578 663,7 |
| Opolskie | 570 | 137 095,2 | 466 | 103 093,2 |
| Podkarpackie | 1 424 | 359 131,5 | 1 300 | 317 604,9 |
| Podlaskie | 1 272 | 297 490,1 | 1 044 | 24 3 541,1 |
| Pomorskie | 1 496 | 352 453,6 | 1 277 | 243 189,7 |
| Śląskie | 1 166 | 4 16 190,8 | 969 | 338 447,4 |
| Świętokrzyskie | 2 114 | 288 802,9 | 1 856 | 248 444,3 |
| Warmińsko-mazurskie | 1 108 | 327 341,9 | 908 | 228 131,8 |
| Wielkopolskie | 3 457 | 877 626,2 | 3 097 | 659 151, 4 |
| Zachodniopomorskie | 632 | 220 657,0 | 517 | 169 190,4 |
| Razem | 27 761 | 6 039 502,7 | 24 431 | 4 779 057,0 |

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Zainteresowanie beneficjentów programem SAPARD sprawiło, że środki okazały się niewystarczające w stosunku do złożonych i pozytywnie ocenionych wniosków. Komisja Europejska przychyliła się do wniosku Polski o powiększenie puli środków przez przeniesienie części środków z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w kwocie 140 mln euro. Wyniki realizacji programu SAPARD przedstawiono w tabeli 4.

Rozliczenie płatności w ramach programu SAPARD zostało zakończone przed 31 grudnia 2006 r. Umożliwiły one unowocześnienie zakładów przetwórczych, poprawę bezpieczeństwa i jakości produkowanej żywności oraz inwestycje modernizujące gospodarstwa rolne. Jego działania służyły również poprawie stanu infrastruktury na wsi w zakresie gospodarki wodnej i ściekowej, stanu dróg oraz gospodarki odpadami.

Działania pomocowe w ramach SAPARD i ich rezultaty

Działanie 1: Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych

Pomoc w ramach tego działania była udzielana na wspieranie przedsięwzięć, które były ściśle związane z dostosowaniem do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych UE, zwiększeniem wartości dodanej produkcji, poprawą jakości, wprowadzeniem nowych technologii i innowacji i redukcją kosztów oraz ograniczeniem negatywnego oddziaływania na środowisko. Miało to związek z potrzebą wzmocnienia polskich firm, tak by mogły funkcjonować na wspólnym rynku UE. Wspierano podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie: przetwórstwa mleka, uboju zwierząt rzeźnych, rozbioru mięsa lub jego przetwórstwa, ryb i innych organizmów wodnych, przetwórstwa owoców i warzyw.

Docelowo w ramach każdego schematu, wsparcie dotyczyło 50% kosztów kwalifikowanych. W Schemacie 1.1 można było uzyskać 6 mln zł pomocy, a po zmianach 10 mln zł. W Schemacie 1.2 można było uzyskać 1,1 mln zł, a po zmianach również jak w Schemacie 1.1 – 10 mln zł.

ARiMR pierwsze wnioski przyjmowała od 17 lipca 2002 roku, a ostatnie na przełomie grudnia i stycznia 2003/2004. O pomoc w ramach Działania 1 ubiegało się w sumie ponad 1700 przedsiębiorstw z sektora rolno-spożywczego oraz dokonano rejestracji 1516 wniosków. Agencja podpisała umowy finansowe z 1342 podmiotami na kwotę 1,7 mld zł. Oznacza to, że ponad trzy czwarte złożonych projektów uzyskało unijne dofinansowanie. Program cieszył się największym powodzeniem wśród przetwórców działających w sektorze mięsny (781 wniosków – 51,51% wszystkich zarejestrowanych wniosków w ramach działania).

Działanie 2: Inwestycje w gospodarstwach rolnych

Działanie to było kierowane do indywidualnych rolników, którzy dzięki temu instrumentowi mogli zmodernizować i uzupełnić wyposażenie swoich gospodarstw oraz dostosować warunki produkcji do wymogów UE. ARiMR przyjmowała wnioski od beneficjentów w trybie ciągłym od 17 lipca 2002 roku do 20 lutego 2004 roku. Początkowa kwota wsparcia wynosiła od 50 do 110 tys. zł (i nie więcej niż 50% kosztów kwalifikowanych), a następnie uległa zwiększeniu do 170 tys. zł. Inwestycje w ramach tego działania mogły być realizowane w ramach trzech schematów: – Schematu 2.1.: Restrukturyzacja produkcji mleka; – Schematu 2.2.: Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych; – Schematu 2.3.: Zwiększenie różnorodności produkcji w gospodarstwach rolnych.

„Inwestycje w gospodarstwach rolnych” były kierowane do najliczniejszej grupy potencjalnych beneficjentów Programu SAPARD. W oddziałach regionalnych ARiMR złożono ponad 15,5 tys. i zarejestrowano 14,6 tys. wniosków. Blisko 86% zarejestrowanych wniosków dotyczyło Schematu 2.3, który wspierał dywersyfikację działalności gospodarczej poprzez odejście od tradycyjnej działalności rolniczej, w tym przez poszukiwanie nisz rynkowych, wstępne przetwórstwo i przygotowywanie produktów do sprzedaży, przy wykorzystaniu zasobów dostępnych w gospodarstwie. Względnie mniejszą popularność pozostałych schematów można wyjaśnić wysokimi kosztami związanymi z modernizacją gospodarstw mlecznych i mięsnych. Tam zmiany w wielu przypadkach wymagały całkowitej wymiany parku maszynowego oraz przebudowy, a nawet budowy nowych pomieszczeń gospodarskich spełniających wymogi unijne.

Zaplanowane i zrealizowane zostało wiele projektów inwestycyjnych, które bez programu nie byłyby wykonane. Podejście takie spowodowane było znanym problemem braku kapitału inwestycyjnego w rolnictwie i trudnościami w jego pozyskaniu na rynku finansowym – oferta kredytów preferencyjnych była ograniczona, a kredyt komercyjny – zbyt drogi.

W przypadku realizacji projektów w ramach Schematu 2.1 woj. podlaskie zdecydowanie wyróżniało się na tle innych województw. Aż 61% zawartych umów dotyczyło restrukturyzacji produkcji mleka, a jedynie 31% umów zawarto w ramach Schematu 2.3, co oznaczało, że inwestycje w gospodarstwach prowadziły do specjalizacji w produkcji mleka, co jest obserwowane także obecnie.

Jeśli chodzi o produkcję zwierząt rzeźnych, to wysoki udział umów dotyczących takiej produkcji był obserwowany w województwach: śląskim (21% zawartych umów), wielkopolskim (14%), kujawsko-pomorskim (14%) oraz opolskim (11%).

Działanie 3: Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich

Działanie 3 stanowiło bardzo istotne uzupełnienie dla zadań podejmowanych przez podmioty prawne i indywidualnych rolników w programie SAPARD. Beneficjentami pomocy finansowej w ramach Działania 3 były jednostki samorządu terytorialnego, realizujące przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury technicznej w miejscowościach do 7 tys. mieszkańców. Wsparcie do wysokości 50% kosztów kwalifikowanych projektu było zróżnicowane kwotowo: od 1,7 mln na projekty dotyczące odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych do 420 tys. na projekty związane z zaopatrzeniem w energię ze źródeł odnawialnych. Przeprowadzane inwestycje mogły dotyczyć: 1) zaopatrzenia gospodarstw wiejskich w wodę wraz z jej uzdatnianiem; 2) odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych; 3) gospodarki odpadami komunalnymi; 4) budowy i modernizacji dróg; 5) zaopatrzenia w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł.

W oddziałach regionalnych ARiMR złożono 6230 oraz zarejestrowano 5926 wniosków w ramach Działania 3, z czego blisko połowa dotyczyła budowy dróg.

Działanie 4: Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich

Działanie 4 było najpóźniej uruchomionym instrumentem wsparcia. Pierwszy nabór wniosków ogłoszono 3 grudnia 2003 roku. Wyróżniało się wśród pozostałych instrumentów społecznym podłożem, ponieważ głównym celem tego działania było wsparcie polityki państwa w rozwoju rynku pracy na obszarach wiejskich. Ponadto wspierane były inicjatywy samorządów gminnych w zakresie przedsięwzięć promujących walory turystyczne gminy. Cel działania miał być osiągnięty dzięki tworzeniu: – dodatkowych źródeł dochodu w gospodarstwach rolnych (Schemat 4.1); – miejsc pracy poza rolnictwem (Schemat 4.2); – infrastruktury turystycznej na obszarach wiejskich (Schemat 4.3).

Pomoc finansowa wynosiła 50% całkowitych kosztów, przy czym w Schemacie 4.1 wysokość pomocy nie mogła przekroczyć 40 tys. zł, w Schemacie 4.2 – 210 tys. zł, w Schemacie 4.3 – 130 tys. zł. Pomoc finansowa udzielana była szerokiej grupie beneficjentów – osobom fizycznym w ramach Schematu 4.1, przedsiębiorcom w Schemacie 4.2 oraz gminom, organizacjom pozarządowym, organizacjom rolniczym i zawodowym w Schemacie 4.3.

W Agencji złożono ponad 7,5 tys. wniosków, co oznacza, że co czwarty wniosek złożony w ARiMR dotyczył tego właśnie działania. Agencja podpisała 4854 umowy o łącznej wartości 437 mln zł. Blisko połowę projektów stanowiły te nastawione na drobną wytwórczość, usługi dla ludności, rzemiosło i rękodzielnictwo. Prawie 20% projektów związanych było z oferowaniem usług transportowych, a około 14% z usługami turystycznymi.

Problemy w realizacji Programu SAPARD

Już w początkowej fazie realizacji programu okazało się, że SAPARD, mimo pełnienia oczywistej funkcji „zastrzyku finansowego”, generował problemy o charakterze finansowym i ograniczał udział beneficjentów, którzy nie byli w stanie prefinansować swoich projektów. Zasada refundacji poniesionych kosztów, wymagana w przypadku tego typu funduszy unijnych, stanowiła istotny problem dla potencjalnych beneficjentów i w początkowej fazie zniechęcała do ubiegania się o środki. Doprowadziła też do ugruntowania się opinii, że program SAPARD jest propozycją dla osób zamożnych. Agencja, chcąc rozwiązać ten problem, podjęła rozmowy z bankami w sprawie uruchomienia tanich kredytów pomostowych i uzupełniających, które pozwoliłyby wystąpić o wsparcie w SAPARD beneficjentom mającym problemy z samodzielnym sfinansowaniem planowanej inwestycji. W efekcie starań ARiMR 15 central bankowych złożyło oferty takich kredytów. Przedstawiony przykład działania wspierającego ze strony ARiMR jest tylko jednym z wielu, które wprowadzono w trakcie realizacji programu. Program SAPARD pomógł budować potencjał instytucjonalny oraz wpłynął na wzrost wiedzy wśród beneficjentów. Warto zwrócić uwagę, że program, mimo początkowych trudności związanych z niewielkim zainteresowaniem ze strony poten-

cyjnych beneficjentów, zakończył się pełnym wykorzystaniem zaplanowanych środków. Przysłużyły się temu usprawnienia wprowadzane w trakcie jego realizacji.

Program SAPARD był pierwszym unijnym programem pomocowym, który w pełni miał odwzorować sposób zarządzania, wdrażania oraz pozyskiwania wsparcia finansowego dostępnego podmiotom sektora rolnego w krajach „starej 15”. W społecznej świadomości SAPARD utrwalił się więc jako pomoc dla tego właśnie sektora.

W programie SAPARD były podstawowe schematy pomocy, z których mogły skorzystać podmioty zajmujące się podstawową produkcją rolną (np. produkcja zwierząt rzeźnych czy chów i hodowla krów mlecznych) oraz przetwórstwem rolno-spożywczym. Działania te miały szczególne znaczenie jeszcze przed wstąpieniem do UE, ponieważ istotnym elementem warunkującym obecność polskich produktów rolnych na wspólnym rynku UE była szybka modernizacja sektora rolno-spożywczego i dostosowanie do standardów UE w zakresie norm higienicznych i weterynaryjnych. Obok działań wzmacniających konkurencyjność branży rolniczej realizowane były projekty poprawiające jakość życia na obszarach wiejskich – czy to przez działania różnicujące dochody gospodarstw rolnych, czy przez inwestycje związane z rozwojem infrastruktury na obszarach wiejskich (ARiMR 2006).

W ramach programu SAPARD w latach 2000–2006 przekazano beneficjentom 1065,5 mln euro, z czego środki krajowe to 236 mln euro. Łącznie w latach 1990–2003 Polska otrzymała ze Wspólnoty Europejskiej, a później z Unii Europejskiej wsparcie w kwocie ponad 7 mld euro. Z dniem 1 maja 2004 r. Polska stała się beneficjentem funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Wdrażanie projektów finansowanych ze środków przedakcesyjnych trwało jednak, zgodnie z zapisami memorandumów finansowych, do 2006 roku. Dzięki programom PHARE, ISPA i SAPARD polskie rolnictwo zostało lepiej przygotowane do członkostwa w Unii Europejskiej, co pozwoliło szybciej przybliżyć rolnictwo, wieś i obszary wiejskie do standardów obowiązujących w UE, zwiększyć ich konkurencyjność, a tym samym przyspieszyć proces integracji.

3. Zmiany w systemie wsparcia rolnictwa w Polsce po integracji z Unią Europejską

3.1. Ewolucja wspólnej polityki rolnej

Zasady WPR

Wspólna polityka rolna w UE to ogół działań podejmowanych przez organy i instytucje Unii Europejskiej oraz państw członkowskich z wykorzystaniem zespołu prawnych instrumentów o charakterze ponadnarodowym i narodowym, określonych w prawie pierwotnym i wtórnym Unii Europejskiej, które mają zapewnić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z europejskim modelem rolnictwa.

Wspólny rynek rolny funkcjonuje w oparciu o główne zasady (Rembisz 2004):

- 1) zasada jednolitości – równe traktowanie towarów pochodzących ze wszystkich państw członkowskich UE, a w szczególności swobodny przepływ towarów i jednolite zasady regulacji rynku rolnego;
- 2) zasada wspólnej polityki zagranicznej w handlu produktami rolnymi przy jednoczesnym preferowaniu produktów własnych, wewnątrzunijnych oraz wspólne reguły handlu z krajami trzecimi;
- 3) zasada stosowania jednolitych mechanizmów interwencyjnych przy przyznawaniu kompetencji w tym zakresie organom Unii Europejskiej, jednakowe ceny skupu interwencyjnego dla odpowiednich produktów;
- 4) zasada solidarnego współdziałania wszystkich państw członkowskich w finansowaniu WPR, bez względu na terytorialny i rzeczowy aspekt wykorzystania środków;
- 5) zasada współodpowiedzialności producentów, czyli po przekroczeniu limitów produkcyjnych; wynikające z tego skutki spadku cen obciążają producentów.

Cele i mechanizmy WPR

Zgodnie z artykułem 39 Traktatu Rzymskiego z 1957 roku, główne cele WPR to:

- 1) zwiększenie produktywności;
- 2) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw żywności po przystępnych dla konsumentów cenach;
- 3) stabilizowanie rynków;
- 4) zagwarantowanie godziwego poziomu życia społeczności rolniczej.

Realizacja powyższych celów została oparta na kilku podstawowych zasadach, tj.: ujednoczeniu rynku, preferencji wspólnotowej oraz solidarności finansowej. Jednocześnie w traktacie zaznaczono, że WPR powinna uwzględniać specyficzną strukturę społeczną rolnictwa, regionalne różnice strukturalne i naturalne oraz związki rolnictwa z całą gospodarką.

Cele wspólnej polityki rolnej nie zmieniły się znacząco od chwili podpisania Traktatu Rzymskiego. Stało się tak za sprawą ich prawidłowego sformułowania o szerokim zakresie, które daje się dopasować do licznych reform. Warto też zaznaczyć, że nie wszystkie cele muszą zostać zrealizowane jednocześnie i w pełni. Wiele postanowień traktatu przewiduje dodatkowe cele mające zastosowanie do wszystkich działań i dziedzin polityki. Wymienione zostały m.in.: wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, ochrona środowiska, ochrona zdrowia publicznego, ochrona konsumentów oraz spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna (ARiMR *Czym jest...* brak daty).

Cele i zasady wspólnej polityki rolnej kształtowane są na poziomie ponadnarodowym. Jednak ten fakt nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku prowadzenia własnej polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. W tym zakresie podmiotami kształtującymi wspólną politykę rolną są Rada Europejska oraz Komisja Europejska. Poprzez udział przedstawicieli państw członkowskich w wymienionych organach beneficjenci uczestniczą w jej kształtowaniu. Przyjmowane rozwiązania są wynikiem kompromisu państw członkowskich. Każde z nich odpowiada za implementację zasad wspólnej polityki rolnej na swoim terytorium poprzez wspólnotowe oraz własne instrumenty prawne. W celu wykorzystywania środków finansowych dostępnych z budżetu wspólnej polityki rolnej państwo musi utworzyć Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli oraz powołać niezbędne instytucje, w tym autoryzowaną agencję płatniczą. Ma prawo uzupełnić politykę o własne instrumenty wsparcia finansowane ze swojego budżetu państwowego, jednak nie mogą być one sprzeczne z celami i zasadami WPR oraz innymi zasadami wspólnotowymi (Rembisz 2004; Szumski 2007).

Historia i reformy WPR

Wspólna polityka rolna powstała na mocy traktatu z 1957 roku, jednak zaczęła oficjalnie funkcjonować od 1962 roku. Traktat Rzymski włączył rolnictwo do tzw. wspólnego rynku Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) którą wówczas tworzyło sześć krajów: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Włochy i RFN (Piworowicz 2015). Poprzez tworzenie wspólnych instytucji ekonomicznych, politycznych i prawnych, kraje te zamierzały doprowadzić do równomiernego rozwoju gospodarczego, spójności ekonomicznej oraz poprawy dobrobytu swoich obywateli. Jednymi z fundamentów tych działań stały się rolnictwo i wspólna polityka rolna.

WPR rozwijała się stopniowo, poprzez wprowadzanie różnych zasad i regulacji, które obowiązują w odniesieniu do rolnictwa w Unii Europejskiej. W okresie jej realizacji napotymano wiele problemów, co skutkowało przyjmowaniem kolejnych planów zmieniających jej funkcjonowanie.

W 1968 roku zapoczątkowano plan Mansholta. Jego celem było poprawienie struktury agrarnej poprzez powiększenie wielkości gospodarstw, likwidację małych, nisko wydajnych gospodarstw oraz zmniejszenie nadwyżek produktów rolnych. Nie został on w pełni zrealizowany.

W Europie panowała powszechna zgoda na traktowanie rolnictwa jako wyjątkowego działu gospodarki. Wprowadzono wysokie ceny oraz ochronę celną. Poprzez te działania w krótkim czasie doprowadzono do sytuacji, w której Wspólnota osiągnęła samowystarczalność żywnościową, a co za tym idzie pojawił się problem związany z nadprodukcją, a konsumenci zaczęli być niezadowoleni z wysokich cen na rynku wewnętrznym. Nadwyżki żywności zaczęto zbywać głównie za pomocą eksportu. Pociągnęło to za sobą wzrost wydatków na eksport, co wywołało niezadowolenie podatników oraz niezadowolenie na forum międzynarodowym. Zarzucano uczestnikom wspólnej polityki rolnej zakłócenie konkurencji na rynku globalnym. Narastające konflikty zostały nieco złagodzone poprzez zwiększenie liczby uczestników Wspólnoty w 1973 roku i powiększenie rynku (ARiMR *Czym jest...* brak daty).

Odpowiedzią na sytuację kryzysową i rosnącą krytykę publiczną było stopniowe ograniczanie nadwyżek produkcyjnych. W 1984 roku wprowadzono kwoty mleczne i zamrożono wsparcie cen produktów rolnych na ich ówczesnym poziomie. W 1988 roku zastosowano tzw. maksymalne gwarantowane ilości, prowadzące do obniżek dotacji lub cen, jeśli całkowita produkcja danego towaru w obrębie Wspólnoty przekraczała założony poziom. Ponadto, pierwszy raz zastosowano także mechanizm dobrowolnego odłogowania, w którym za rezygnację przez rolnika z produkcji rolnej wypłacano finansową rekompensatę.

Tak ukierunkowane zmiany w WPR miały doprowadzić również do redukcji kosztów budżetowych i akceptacji WPR na arenie międzynarodowej w kontekście rozpoczętych w 1986 roku negocjacji rolnych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Trudności sprawiały jednak utrzymujące się dysproporcje w poziomie dochodów, które w rolnictwie już w latach osiemdziesiątych były o połowę niższe, niż dochody uzyskiwane w pozarolniczych sektorach gospodarki.

W latach 1985–1990 dokonano także dość istotnych zmian w zakresie WPR. Należały do nich: 1) stopniowe obniżanie realnego poziomu cen ustalanych przez organy Wspólnoty na kolejne kampanie rolnicze; 2) wprowadzenie tzw. stabilizatorów rolniczych, polegających na określeniu górnego pułapu produkcji na dany produkt; 3) zastrzeżenie wymogów co do jakości towarów przyjmowanych do skupu interwencyjnego oraz wprowadzanie limitów gwarantowanych interwencji; 4) ograniczenie rocznej stopy wzrostu wydatków na finansowanie wspólnej organizacji rynków.

W początkowym okresie stosowania WPR główne mechanizmy i instrumenty wsparcia finansowego dotyczyły głównie poziomu cen produktów rolnych. Należy zaliczyć do nich dopłaty do produkcji określonych gatunków roślin i zwierząt, ceny gwarantowane na określone produkty rolne, mechanizmy obronne przed importem tańszych zagranicznych produktów oraz subsydiowanie eksportu nadwyżek droższych produktów europejskich na rynki zewnętrzne.

Na początku lat 90., w czasie, kiedy pracami Komisji Europejskiej w obszarze rolnictwa kierował komisarz MacSharry, przystąpiono do kolejnej reformy. W jej wyniku zredukowano istotnie (w latach 1995–1999) poziom cen interwencyjnych, wprowadzając tzw. płatności kompensacyjne uzależnione głównie od wysokości pro-

dukcji bydła i zbóż w ramach limitów historycznych. Miały one na celu stabilizację dochodów rolników. Z uwagi na rosnącą presję w zakresie ochrony środowiska, w wyniku reformy z 1992 roku, wprowadzono ponadto tzw. instrumenty towarzyszące – programy współfinansowane ze środków UE, których celami były m.in.: zalesianie, zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji mało uciążliwych dla środowiska oraz poprawa struktury agrarnej w wyniku przechodzenia rolników na emeryturę.

Reformy MacSharry'ego w miejsce wsparcia finansowego produkcji poszczególnych produktów rolnych wprowadziły wsparcie producenta rolnego, a następnie wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Rozpoczęło to proces odchodzenia od bezpośredniej ingerencji Wspólnoty w strukturę produkcji rolnej na korzyść wspierania dochodów rolników, a także rozwoju infrastruktury ochrony środowiska.

Reformy MacSharry'ego doprowadziły do: 1) zmiany struktury wydatków na wspieranie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (zlikwidowanie dotacji do cen produktów rolnych w zamian za bezpośrednie opłaty wyrównawcze świadczone na rzecz rolników, lecz niezwiązane z wielkością produkcji); 2) obniżenia cen skupu niektórych produktów, tak aby zbliżyć je do cen na rynkach światowych; 3) wprowadzenia systemu przymusowego odłogowania.

Od początku reformy MacSharry'ego mówi się o dwóch filarach wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich:

- *I filar* – to mechanizmy i instrumenty związane z produkcją rolną. Należą do nich dopłaty bezpośrednie, dopłaty do danych produktów rolnych, dopłaty do składowania wybranych produktów, dopłaty do bezpłatnej dystrybucji oraz mechanizmy i instrumenty związane z szeroko pojętym handlem zagranicznymi produktami rolnymi;
- *II filar* – są to środki towarzyszące oraz instrumenty polityki strukturalnej. Należą do nich dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wsparcie procesu przejmowania gospodarstw przez młodych rolników, co umożliwia przejście starszym rolnikom przejście na renty strukturalne, programy rolno-środowiskowe.

Wprowadzone przez komisarza MacSharry'ego zmiany umożliwiły Wspólnocie przystąpienie w 1994 roku do Porozumienia w Sprawie Rolnictwa Rundy Urugwajskiej GATT i otworzyły drogę kolejnemu komisarzowi ds. rolnictwa (którym w latach 1995–2004 był Franz Fischler) do przeprowadzenia fundamentalnych reform zaproponowanych w ramach Agendy 2000, przyjętej na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie w 1999 roku.

W ramach Agendy 2000 zaproponowano zmiany w polityce rolnej obejmowały: 1) obniżkę wydatków na interwencje rynkowe i subsydia eksportowe; 2) wzrost płatności kompensacyjnych; 3) wzrost płatności na ochronę środowiska, zalesienia i wcześniejsze emerytury; 4) fundusze przedakcesyjne dla państw kandydujących.

W ramach Agendy 2000, stanowiącej zestaw reform modernizujących i przygotowujących Unię do rozszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, dokonano przeformułowania celów wspólnej polityki rolnej (Domagała 2008). Reforma wspólnej

polityki rolnej realizowana była na podstawie fundamentalnej zasady oddzielenia wysokości dopłat i poziomu wsparcia pojedynczego rolnika od wielkości produkcji, liczby posiadanych zwierząt czy powierzchni konkretnej uprawy. Związane to było z odejściem od wspierania produkcji na rzecz wsparcia rolnika w zakresie modernizacji gospodarstw i wprowadzania nowych technologii. Dopłaty są więc wsparciem dla zaangażowania i inicjatyw rolników.

Pozostałe zasady kierunku reformy wspólnej polityki rolnej w tym etapie to (Rembisz 2004):

- wprowadzenie warunkowego charakteru dopłat bezpośrednich, czyli uzależnienie ich od zachowania przez rolnika zasad dotyczących środowiska, standardów zdrowotnych i bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt oraz ogólnie dobrych praktyk rolniczych;
- zmniejszenie dopłat bezpośrednich do gospodarstw większych i przeznaczenie środków finansowych na rozwój wsi;
- wzmocnienie polityki rozwoju wsi poprzez wprowadzenie nowych instrumentów wsparcia ukierunkowanych na zwiększenie wielofunkcyjnej roli środowiska wiejskiego, rynkową orientację rolnictwa, wzmocnienie systemu doradztwa;
- zmiana polityki sektorowej wspólnej polityki rolnej poprzez odejście od obowiązujących rozwiązań i limitów szczegółowych.

Redukowane wsparcie cenowe zastąpiono płatnościami bezpośrednimi oddzielnymi od produkcji rolnej – w formie jednolitej w regionie stawki powierzchniowej lub w formie kwoty odpowiadającej wsparciu uzyskiwanemu w gospodarstwie w okresie historycznym. Nowe państwa członkowskie miały możliwość zastosowania jednolitej płatności obszarowej. Wyplacenie płatności oddzielonych od produkcji uzależniono jednocześnie od respektowania przez rolnika wielu wspólnotowych wymogów oraz tzw. dobrej kultury rolnej w ramach zasady wzajemnej zgodności.

26 czerwca 2003 r. ministrowie rolnictwa krajów Unii Europejskiej uzgodnili fundamentalną reformę wspólnej polityki rolnej, zwaną też reformą Fischlera lub reformą z Luksemburga. Nowa WPR w większym stopniu uwzględniała oczekiwania konsumentów i podatników, dając jednocześnie rolnikom swobodę wyboru kierunku produkcji uwzględniającą wymagania rynku.

Kluczowe elementy nowej, zreformowanej WPR obejmowały (FAPA 2004):

- jednolitą płatność na gospodarstwo (JPG) lub jednolitą płatność regionalną (JPR) niezależną od produkcji;
- zasadę współzależności (*cross-compliance*) – powiązanie otrzymywania JPG lub JPR i innych płatności z obowiązkiem spełnienia określonych standardów przez gospodarstwo;
- redukcję płatności bezpośrednich (modulacja) w największych gospodarstwach i przeznaczenie uzyskanych w ten sposób środków na rozwój wsi;
- mechanizm dyscypliny finansowej polegający na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR;

- zmiany na rynkach: mleka, zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, odnawialnych źródeł energii;
 - zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich.
- Poszczególne elementy reformy były wprowadzane w życie w latach 2004–2007. Nowy system płatności funkcjonował od 2005 r. Przyjęta reforma WPR została ogólnie pozytywnie oceniona zarówno z perspektywy unijnej, rolnictwa europejskiego, jak i z perspektywy polskiej.

Elementy pozytywne przeprowadzonych reform były następujące (FAPA 2004):

1. Nastąpiło uproszczenie WPR polegające na wprowadzeniu nowego systemu płatności bezpośrednich.
2. Dzięki uproszczeniu i uniezależnieniu wsparcia od bieżących decyzji produkcyjnych reforma prowadziła do silniejszego powiązania decyzji produkcyjnych rolników z sygnałami płynącymi z rynku.
3. Reforma nadała większą rangę sprawom związanym z ochroną środowiska naturalnego, bezpieczeństwem żywności i dobrostanem zwierząt.
4. Przyjęte zmiany WPR wspierały wielofunkcyjny charakter rolnictwa europejskiego. Nastąpiło zwiększenie środków na działania dotyczące rozwoju wsi.
5. Zastosowanie mechanizmu modulacji prowadziło do pewnego zmniejszenia różnic w intensywności wsparcia bezpośredniego między krajami członkowskimi.

Przebieg reform WPR w ostatnim dwudziestoleciu dobrze odzwierciedlają zmiany w poziomie i strukturze wsparcia kierowanego do indywidualnych producentów rolnych w UE, mierzone przez OECD udziałem wsparcia w przychodach rolniczych (tzw. wskaźnik PSE – *producer support estimate*). Analiza struktury wsparcia PSE potwierdza malejące znaczenie instrumentów rynkowych na rzecz instrumentów wsparcia bezpośredniego, w tym wzrostu znaczenia płatności oddzielonych od produkcji.

3.2. Finansowanie i budżet WPR w Polsce

Środki na realizację celów wspólnej polityki rolnej pochodzą ze specjalnych funduszy. Do 2006 r. WPR obsługiwana była z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a od 2007 r. wspólna polityka rolna finansowana jest z dwóch funduszy: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, który służy finansowaniu instrumentów rynkowych i płatności bezpośrednich oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, wspierającego programy rozwoju wsi. Wspólna polityka rybacka wspierana jest od 2007 r. ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Będąc najstarszą i jedną z najważniejszych polityk unijnych, WPR obejmowała znaczną część budżetu UE, co było i nadal stanowi przedmiot jej krytyki. Wysokie wydatki na tę politykę w latach 80. i na początku lat 90. wynikały z konieczności finansowania nadwyżek produkcji, jednak od 1988 roku udział wydatków na WPR

w budżecie UE systematycznie maleje. W latach 70. polityka ta absorbowwała ponad 80%, w 2000 roku połowę, a w 2013 roku około 36% budżetu UE (ARiMR *Czym jest...* brak daty).

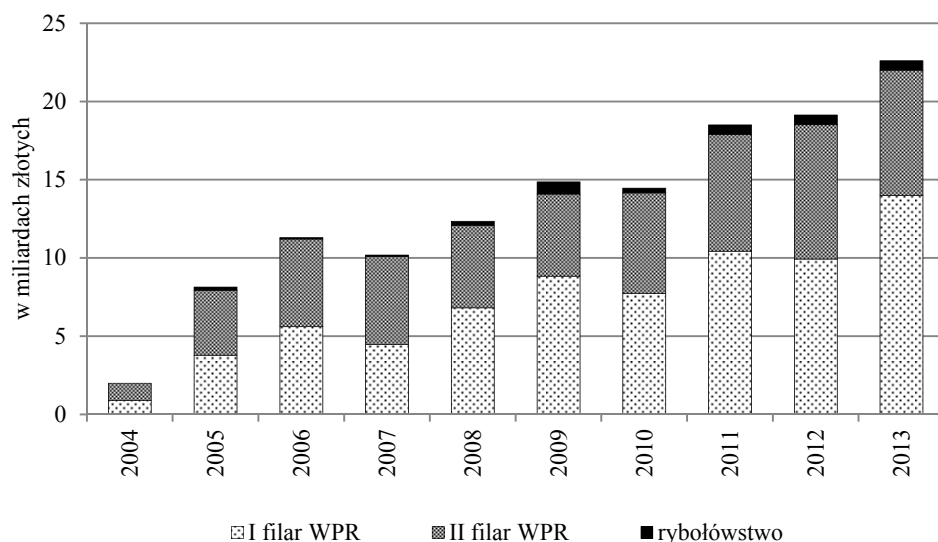
Budżet utworzony dla krajów UE-15 objął po dwóch kolejnych akcesjach kraje UE-27, co *de facto* oznacza jego proporcjonalne ograniczenie. Jednocześnie zakres celów WPR był stopniowo rozszerzany o nowe wspólnotowe wyzwania, przy zachowaniu większości dotychczas realizowanych zadań. Utrzymanie silnego budżetu i solidarności finansowej jest jednak niezbędne dla sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku i spójności ekonomiczno-społecznej UE.

Począwszy od wejścia Polski do Unii Europejskiej ważnym czynnikiem wzmacniającym procesy rozwojowe w polskiej gospodarce są transfery z budżetu UE, które w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 marca 2014 roku wyniosły prawie 95,9 mld euro. W tym samym czasie Polska wpłaciła do budżetu UE około 32,6 mld euro tytułem składki członkowskiej oraz 143 mln euro tytułem zwrotu środków. Na większość transferów z UE do Polski w tym okresie składają się przede wszystkim środki związane z polityką spójności (60,4 mld euro) oraz wspólną polityką rolną (około 31,1 mld euro). Według danych Ministerstwa Finansów, od 1 maja 2004 roku do końca 2013 roku w ramach WPR Polska otrzymała około 29,6 mld euro, z czego prawie 15 mld euro na płatności bezpośrednie, 12,5 mld euro na programy rozwoju obszarów wiejskich oraz ponad 1,4 mld euro na interwencje rynkowe.

Wykorzystanie środków Unii Europejskiej na wspólną politykę rolną i rybołówstwo w latach 2004–2013 przedstawiono na rysunku 11.

Pierwsze lata funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej pokazały, że rolnicy stali się grupą społeczną, która najszybciej mogła skorzystać ze wsparcia wspólnotowego. Objęcie polskich rolników mechanizmami wspólnej polityki rolnej oraz uruchomienie poszczególnych programów w ramach funduszy strukturalnych sprawiło, że na tereny wiejskie skierowane zostały istotnie większe niż dotychczas środki finansowe.

Istotnym skutkiem wprowadzenia wspólnej polityki rolnej, obok wsparcia z budżetu UE, jest wzrost wydatków na rolnictwo ze środków krajowych. W konsekwencji od momentu akcesji Polski do UE całkowite wydatki na rolnictwo (środki unijne i krajowe) systematycznie rosły od 30,2 mld zł w 2005 roku do 52,5 mld zł w 2013 roku.

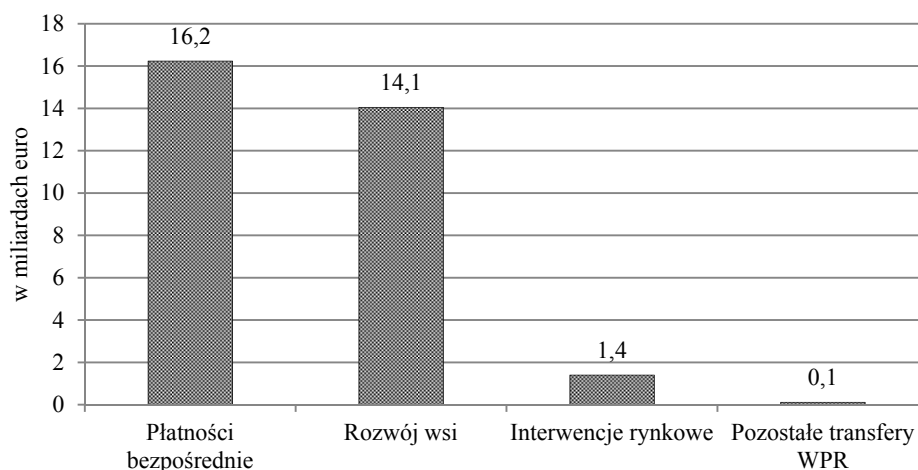


Rysunek 11. Wykorzystanie środków Unii Europejskiej na wspólną politykę rolną i rybołówstwo w latach 2004–2013

Źródło: Opracowano na podstawie danych MRiRW.

Wsparcie ze środków publicznych wpłynęło na poprawę sytuacji dochodowej rolników i pozostałych mieszkańców obszarów wiejskich. Na podstawie danych Polskiego FADN, w pierwszym roku akcesji dopłaty do działalności operacyjnej (dopłaty bezpośrednie, środki z unijnych funduszy strukturalnych, w tym dopłaty rolnośrodowiskowe, płatności ONW oraz inne dopłaty związane z rozwojem obszarów wiejskich) stanowiły 13% dochodów rolników, podczas gdy w latach 2005–2008 udział ten kształtował się na poziomie 52%, a w 2009 roku przekroczył 80% (Łopaciuk 2011). Transfery z UE związane ze wsparciem rolnictwa i obszarów wiejskich w okresie 1 maja 2004 – 31 marca 2014 roku przedstawiono na rysunku 12.

Instrumentem wsparcia WPR o największym wymiarze finansowym, do którego dostęp uzyskali polscy rolnicy od 2004 r., są płatności bezpośrednie. W Polsce realizowane są one corocznie i trafiają do około 1,4 mln rolników, posiadających gospodarstwa o minimalnej powierzchni 1 ha użytków rolnych (UR). Powierzchnia objęta tym wsparciem wynosiła około 14 mln ha. Łącznie w latach 2004–2013 na płatności bezpośrednie przeznaczono (z budżetu Unii Europejskiej i krajowego) ponad 104,8 mld zł.



Rysunek 12. Transfery z UE związane ze wsparciem rolnictwa i obszarów wiejskich w okresie 1 maja 2004 – 31 marca 2014 roku (bez wsparcia z budżetu krajowego)

Źródło: Opracowano na podstawie danych MRiRW.

Zarządzanie systemem płatności bezpośrednich w Polsce

Podczas negocjacji dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej podjęto decyzję, że polscy rolnicy będą objęci uproszczonym systemem płatności bezpośrednich, tzw. Systemem płatności obszarowych (SAPS – *Single Area Payment Scheme*). System ten polega na wsparciu finansowym dla gospodarstw rolnych przyznawanym proporcjonalnie do powierzchni uprawy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. Zgodnie z ustawą z grudnia 2003 roku⁷, system płatności obszarowych składał się z dwóch elementów: Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Uzupełniających Płatności Obszarowych.

- Jednolita Płatność Obszarowa (JPO) przysługiwała do powierzchni gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej,
- płatności uzupełniające stosowane były w formie płatności do powierzchni określonych roślin uprawnych.

Jednolita Płatność Obszarowa zgodnie z Traktatem Akcesyjnym nie mogła przekroczyć: w 2004 roku – 25%, w 2005 roku – 30%, w 2006 roku – 35% poziomu dopłat unijnych. Płatności uzupełniające mogły podwyższyć JPO, przy czym maksymalny poziom płatności bezpośrednich razem z uzupełnieniem mógł przekroczyć odpowiednio: w 2004 roku – 55%, w 2005 roku – 60%, a w 2006 roku – 65 % poziomu dopłat unijnych. Jednolita płatność obszarowa była w całości finansowana z budżetu UE.

⁷ Ustawa z 18.12.2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz.U. 2004 Nr 6, poz. 40).

Wysokość koperty finansowej przeznaczonej dla Polski w 2004 r. na tę płatność wynosiła 660 mln euro.

Płatności uzupełniające były finansowane z części środków pochodzących z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz z budżetu krajowego. Koperta finansowa dla płatności uzupełniających wynosiła w 2004 r. 805 mln euro. Wysokość płatności bezpośrednich w danym roku kalendarzowym ustalana była jako iloczyn deklarowanej przez producenta rolnego i pozytywnie zweryfikowanej przez ARiMR powierzchni gruntów rolnych oraz stawek płatności na 1 ha gruntu rolnego. Powierzchnia referencyjna Polski uprawniająca do płatności bezpośrednich wynosiła 14 842 836 ha.

Powierzchnia bazowa użytków rolnych dla uzupełniających płatności obszarowych dla sektora I (inne rośliny) wynosiła 13 010 tys. ha, powierzchnia bazowa dla sektora II (chmiel) 2198 ha.

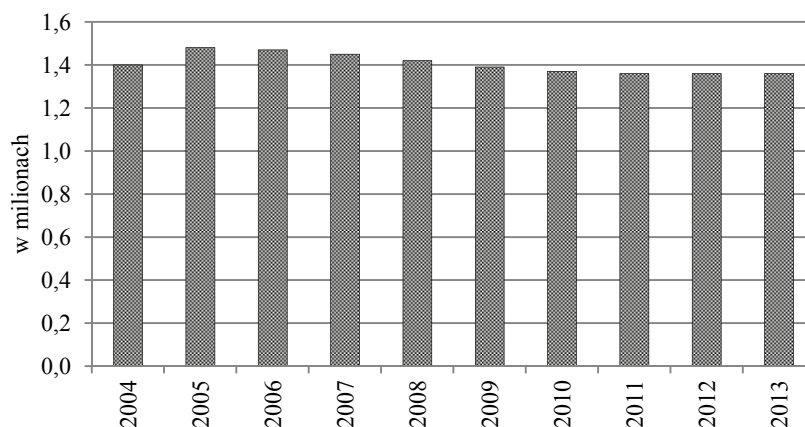
Po wejściu Polski do UE około 1,7 mln polskich rolników zostało objętych systemem wsparcia dochodów rolniczych w ramach wspólnej polityki rolnej.

W 2013 roku koperta finansowa wszystkich płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wynosiła łącznie 14,9 mld zł. W ramach naboru 2013 rolnicy mogli ubiegać się o następujące rodzaje płatności unijnych:

- Jednolita Płatność Obszarowa – 830,30 zł/ha;
- płatności oddzielne, w tym: płatność do pomidorów – 167,44 zł/tonę; płatność do owoców miękkich – 1579,54 zł/ha; płatność cukrowa – 54,10 zł/tonę;
- wsparcie specjalne, w tym: płatność do krów – 602,60 zł/szt.; płatność do owiec – 126,86 zł/szt.; specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych – 719,43 zł/ha.

Poza wymienionymi wyżej płatnościami finansowanymi z budżetu unijnego, w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wypłacono tzw. przejściowe wsparcie krajowe. W 2013 r. przyznano je w Polsce w następujących sektorach: 1) sektor I – 139,39 zł/ha; 2) sektor upraw paszowych na trwałych użytkach zielonych (sektor, w którym stosowano tzw. płatność zwierzęcą) – 238,93 zł/ha; 3) sektor chmielu – 1263,50 zł/ha; 4) sektor skrobi ziemniaczanej – 449,44 zł/tonę; 5) sektor tytoniu: płatność do tytoniu (odmiany typu Virginia) – 5,75 zł/kg i płatność do tytoniu (pozostałe grupy odmian) – 4,02 zł/kg.

W ramach kampanii 2013 obsługiwanych było 1,36 mln wniosków o przyznanie pomocy w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Liczba wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich złożonych w ramach wszystkich naborów w okresie 2004–2013 wynosiła 14,06 mln (rys. 13). Wypłacono ogółem kwotę 93,1 mld zł.



Rysunek 13. Liczba wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich złożonych w ramach naborów w latach 2004–2013

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

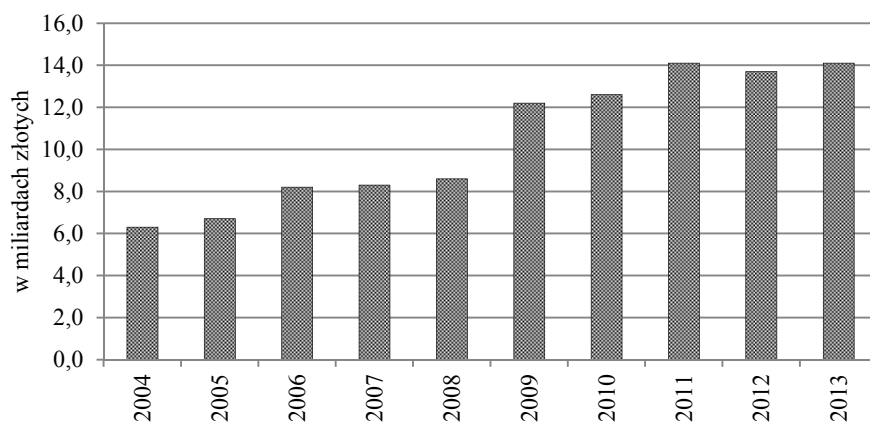
Łączna powierzchnia i ilości objęte wnioskami o przyznanie płatności w kampanii 2013 wynosiły dla: 1) jednolitej płatności obszarowej – 14 128,9 tys. ha; 2) płatności uzupełniającej do grupy upraw podstawowych – 9731,8 tys. ha; 3) płatności zwierzęcej – 1926,2 tys. ha; 4) płatności do powierzchni uprawy chmielu („historycznego”) – 2,1 tys. ha; 5) płatności do skrobi – 100,9 tys. ton; 6) płatności do tytoniu – 40 622,3 tys. kg; 7) oddzielnej płatności z tytułu owoców miękkich – 29,3 tys. ha; 7) oddzielnej płatności z tytułu owoców i warzyw – 168,2 tys. ton; 8) oddzielnej płatności z tytułu cukru – 12 361,6 tys. ton buraka cukrowego; 9) specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych – 212,9 tys. ha; 10) specjalnej płatności do surowca tytoniowego – 36 034,6 tys. kg; 11) płatności do krów – 275,2 tys. szt.; 12) płatności do owiec – 77,5 tys. szt.

W strukturze wsparcia bezpośredniego najwięcej zajmuje: JPO – 59,9%; kolejno uzupełniająca płatność podstawowa/uzupełniająca płatność obszarowa – inne rośliny – 29,2%; uzupełniająca płatność zwierzęca – 4,8%; płatność cukrowa – 4,4%.

Na rysunku 14 przedstawiono realizację płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w latach 2004–2013.

Ważną formą wsparcia gospodarki żywnościowej realizowaną przez ARiMR pozostawała w dalszym ciągu pomoc krajowa, polegająca na podejmowaniu przedsięwzięć finansowanych z budżetu państwa. W 2013 r. Agencja kontynuowała stosowanie dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i kłeszkowych.

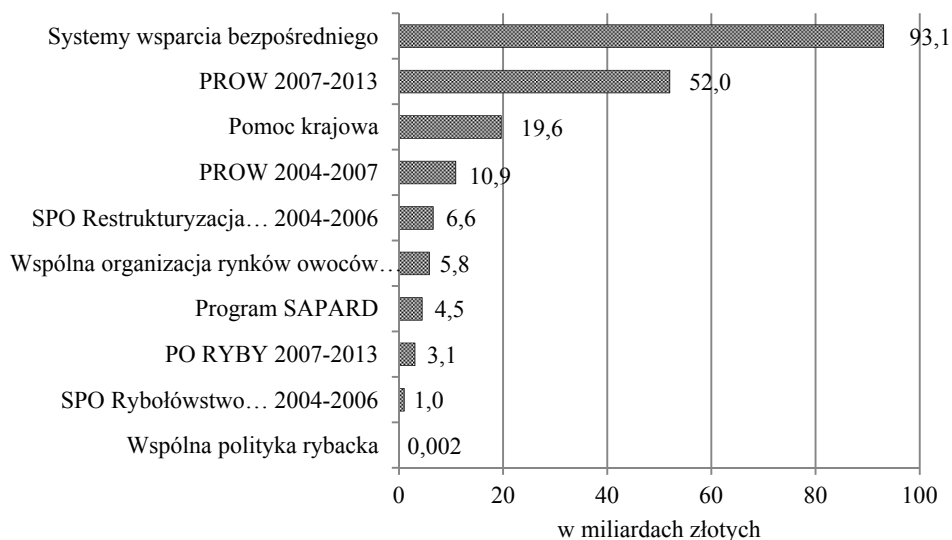
W ramach programów współfinansowanych z funduszy unijnych (łącznie z SAPARD) największe wsparcie otrzymały województwa o dużej powierzchni i rozwiniętym rolnictwie: mazowieckie – 25,0 mld zł, wielkopolskie – 21,4 mld zł i lubelskie – 16,4 mld zł.



Rysunek 14. Realizacja płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w latach 2004–2013 według stanu na 31.12.2013 r.

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

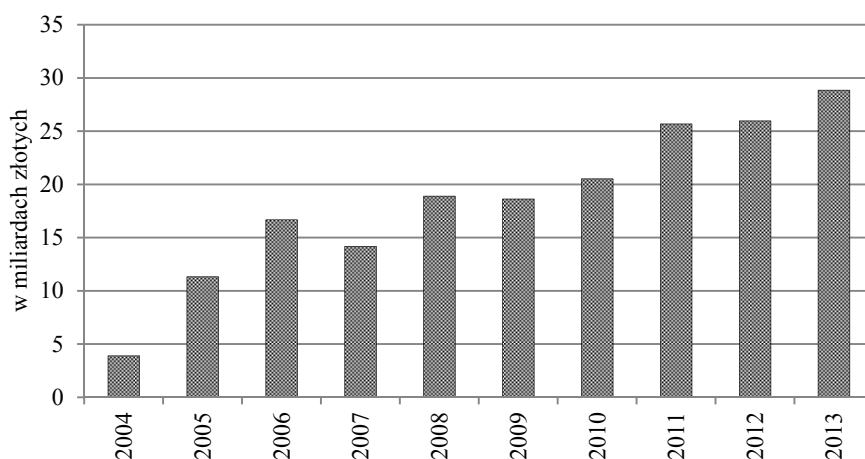
Środki w ramach programów ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich były wzmocnione przez udzielanie pomocy krajowej (19,6 mld zł w okresie 1994–2013) i wsparcie bezpośrednie. W ramach płatności bezpośrednich oraz wspólnej organizacji rynków do końca 2013 r. wypłacono 98,9 mld zł. Przekazano również około 4,1 mld zł na programy wspierające sektor rybny. Łącznie instrumenty obsługiwane przez ARiMR można podzielić na 9 grup (rys. 15).



Rysunek 15. Struktura udzielonego przez ARiMR wsparcia w latach 1994–2013 (stan na 31.12.2013 r.)

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Podsumowując, można stwierdzić, że w latach 1994–2013 za pośrednictwem ARiMR rozdystrybuowano na programy pomocowe środki finansowe w wysokości 196,5 mld zł, z czego 94% w okresie członkostwa Polski w UE (rys. 15), a najwięcej, bo aż 29 mld zł, w 2013 roku (rys. 16).



Rysunek 16. Roczne transfery środków w ARiMR według stanu na 31.12.2013 r.

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

3.3. Wsparcie rolnictwa z budżetu krajowego

W następstwie wprowadzenia mechanizmów WPR zwiększyło się wsparcie finansowe rolnictwa z budżetu krajowego. Napływowi środków unijnych towarzyszył wzrost krajowych wydatków budżetowych na rolnictwo, rynki rolne i rozwój wsi, m.in. ze względu na konieczność współfinansowania niektórych programów unijnych.

Notowany od przystąpienia do UE realny i trwały wzrost wydatków budżetowych na sektor rolny ma kluczowe znaczenie dla poprawy sytuacji dochodowej krajowych producentów rolnych oraz dalszych procesów modernizacyjnych w tych gospodarstwach.

Z budżetu krajowego, poza środkami przeznaczonymi na uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz współfinansowanie programów, rolnictwo było wspierane w ramach pomocy krajowej poprzez:

- programy istniejące przed akcesją oraz te z maja 2007 r., dostosowane do Wytocznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013, które umożliwiają finansowanie przede wszystkim: 1) dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych; 2) dopłat do oprocentowania kredytów na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wstąpiły szkody spowodowane przez niekorzystne zjawiska; 3) dotacji do kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt

- gospodarskich; 4) dotacji do programów hodowlanych w produkcji roślinnej i zwierzęcej; 5) zadań z zakresu ochrony roślin i rolnictwa ekologicznego;
- programy notyfikowane w Komisji Europejskiej, umożliwiające przede wszystkim finansowanie: 1) dopłat do paliwa rolniczego; 2) dopłat do składek ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich; 3) reasekuracji ubezpieczenia od skutków suszy w uprawach rolnych;
 - programy zgłoszone do Komisji Europejskiej na podstawie tzw. rozporządzenia wyłączeniowego, umożliwiającego realizację doraźnego wsparcia producentów rolnych, np. w formie zasiłków socjalnych w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych w latach 2006, 2008, 2009, 2010 i 2011;
 - programy pomocy, dla których łączna kwota pomocy dla jednego gospodarstwa rolnego nie może przekroczyć w okresie trzech lat równowartości 15 tys. euro. W tej formie są realizowane m.in.: 1) dopłaty do kwalifikowanego materiału siewnego; 2) dopłaty do upraw energetycznych; 3) ulgi i umorzenia w podatku rolnym i od nieruchomości; 4) ulgi w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 5) ulgi w spłacie czynszu dzierżawnego na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych.

Wysokość całkowitego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w okresie 2003–2013 wzrosła ponad ośmiokrotnie (z 4,1 mld zł w 2003 roku do 34,5 mld zł w 2013 roku). Łącznie w ramach środków krajowych i unijnych, w okresie od 2004 do 2013 roku, w budżetach na sektor rolny została przyznana kwota prawie 200 mld zł na realizację wsparcia rolnictwa i rozwoju wsi.

3.4. Efekty WPR w zakresie rozwoju sektora rolniczego w Polsce

Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej jest dla sektora rolno-spożywczego zdecydowanie dodatni. Pomimo wielu niekorzystnych dla producentów skutków, tj.: zwiększenia barier podczas wejścia na rynek, ograniczenia eksportu i produkcji lub wzrostu kosztów administrowania systemami zarządzania i kontroli.

Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej było wiele obaw, że polska gospodarka nie będzie w stanie sprostać unijnym wymaganiom oraz że nie będzie wystarczająco konkurencyjna. Rolnicy bali się, że polski rynek zostanie zasypany zagranicznymi produktami, przez co będą zmuszeni ograniczyć produkcję, co niestety wiązałoby się z mniejszym dochodem. Znaczna liczba dużych, dobrze wyposażonych gospodarstw w krajach UE budziła w polskich rolnikach strach. Nie byli pewni, czy będą w stanie z nimi konkurować. Te obawy nie sprawdziły się (Łopaciuk 2011).

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wiązało się z dostępem do środków finansowych z budżetu UE, jednak aby je uzyskać, polskie przedsiębiorstwa musiały spełniać liczne standardy i wymogi. Sprostanie wszystkim wymaganiom nie obyło się

bez kosztów i wyrzeczeń. Dochody z działalności rolniczej rosły, ale jednocześnie wrosłały także koszty produkcji.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej oznaczała istotną zmianę ekonomiczną dla rolnictwa. Włączenie polskiej gospodarki w europejski rynek pokazało, że pozycja konkurencyjna polskiego sektora rolno-żywnościowego jest silna. Nastąpiło znaczne przyspieszenie procesów modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa. Stopniowo zaczęły poprawiać się standardy jakości życia rolników i ich rodzin.

Polska została doceniona na rynku europejskim i stała się ważnym producentem rolnym. Od momentu akcesji udział w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi stale rośnie. W latach 2003–2013 eksport rolno-spożywczy wzrósł pięciokrotnie, natomiast import niemal czterokrotnie.

Pozytywny wpływ stosowania instrumentów wspólnej polityki rolnej na polskie rolnictwo nie budzi wątpliwości. Wynika to przede wszystkim z otrzymywania dopłat bezpośrednich, ale też dedykowanego wsparcia prorozwojowego. Ze wsparcia bezpośredniego korzysta około 70–90% gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha. Grupa beneficjentów programów modernizacyjnych jest raczej ograniczona, lecz wejściu do Unii Europejskiej nastąpił zauważalny postęp technologiczny w rolnictwie (Wicki 2010; Wicki 2015). Wsparcie oferowane w ramach programów wspólnej polityki rolnej przyczyniło się do wzrostu aktywności inwestycyjnej rolników.

4. Realizacja wspólnej polityki rolnej w Polsce w latach 2004–2013

4.1. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (PROW)⁸ to dokument operacyjny, określający cele, priorytety i zasady wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w pierwszej perspektywie finansowej po wstąpieniu do UE. PROW 2004–2006 został zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej 6 września 2004 r. W efekcie jego wdrażania Polska została objęta instrumentami należącymi do II filaru wspólnej polityki rolnej, tzw. środkami towarzyszącymi, do których należały: renty strukturalne, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych oraz wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Zakres instrumentów towarzyszących został rozszerzony w Traktacie Akcesyjnym z 16 kwietnia 2003 r. o cztery nowe działania: wspieranie gospodarstw niskotowarowych, grupy producentów rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE oraz pomoc techniczna.

Głównym celem programu był szeroko rozumiany rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. Ponadto, w programie wyznaczono dwa cele strategiczne, a mianowicie:
Cel 1: Poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej;
Cel 2: Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Wybór powyższych celów uzasadniony został przez MRiRW najbardziej pilnymi potrzebami i problemami polskiego rolnictwa w momencie planowania programu. Należały do nich m.in: a) potrzeba poprawy efektywności ekonomicznej i produktywności w rolnictwie oraz przemyśle rolno-żywnościowym, b) potrzeba obniżenia kosztów dostosowania się do wymogów rynku i *acquis communautaire* – pogłębiający się dysparytet dochodowy w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz pogarszający się poziom życia na wsi, d) potrzeba zachowania pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa poprzez ochronę środowiska na obszarach wiejskich, zachowanie różnorodności biologicznej i krajobrazu.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 był największym programem wspierającym rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce realizowanym z funduszy unijnych zaraz po wstąpieniu do UE. Na działania programu zaplanowano kwotę 3592,4 mln euro, z czego wydatkowano 3590,6 mln euro (14,2 mld zł), czyli realizacja sięgnęła aż 99,95%. Budżet PROW przedstawiono w tabeli 5.

⁸ Wykorzystano: MRiRW (2009). *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*. Warszawa: MRiRW.

Tabela 5. Budżet PROW 2004–2006 w mln euro

| Działania PROW | Budżet PROW (mln euro) | | Struktura w % |
|--|------------------------|-----------------|---------------|
| | pierwotny | po realokacjach | |
| Renty strukturalne | 640,5 | 534,7 | 83,49 |
| Wspieranie gospodarstw niskotowarowych | 376,3 | 340,6 | 90,50 |
| Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) | 976,8 | 944,7 | 96,71 |
| Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt | 348,9 | 208,3 | 59,71 |
| Zalesianie gruntów rolnych | 101,8 | 100,0 | 98,22 |
| Dostosowanie gosp. rolnych do standardów UE | 243,4 | 630,9 | 259,22 |
| Grupy producentów rolnych | 25,4 | 6,4 | 25,09 |
| Pomoc techniczna | 34,0 | 29,8 | 87,72 |
| Uzupełnienie płatności bezpośrednich (UPO) | 705,3 | 677,6 | 96,08 |
| Projekty w ramach SAPARD | 140,0 | 119,3 | 85,20 |
| Razem | 3592,4 | 3592,4 | 100,00 |

Źródło: Opracowano na podstawie danych MRiRW.

Program PROW na lata 2004–2006 przewidziano na pierwsze dwa i pół roku członkostwa Polski w UE (od maja 2004 do grudnia 2006 roku), ale zgodnie z unijną zasadą n+2 (tj. dwa lata po skończeniu programu) realizowano go do końca 2008 roku. Program ten był zatem elementem siedmioletniego PROW 2000–2006 realizowanego w „starych” krajach członkowskich UE.

W ramach celów strategicznych PROW 2004–2006 sformułowano cele operacyjne – priorytety: Priorytet 1.1 Zwiększenie efektywności ekonomicznej gospodarstw i realizowano działania: Renty strukturalne, Wspieranie gospodarstw niskotowarowych i Grupy producentów rolnych; Priorytet 2.1 Wyrównywanie szans rozwoju obszarów wiejskich, w którego ramach realizowano działanie Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, następnie Priorytet 2.2 Ochrona środowiska i zachowanie walorów przyrodniczych obszarów wiejskich, w którego ramach realizowano Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, oraz Priorytet 2.3 Zwiększenie lesistości kraju, w którego ramach realizowano działanie Zalesianie gruntów rolnych.

W trakcie realizacji PROW 2004–2006 w obrębie poszczególnych priorytetów udzielono wsparcia różnym grupom beneficjentów. Przykładowo renty strukturalne otrzymało 54 014 rolników, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych trafiło do 157 tys. beneficjentów, a wsparcie z tytułu ONW otrzymywało corocznie około 700 tys. rolników. Kolejnym działaniem, którym objęto znaczną liczbę beneficjentów, był program rolnośrodowiskowy. Tu wsparcie otrzymało około 70 tys. beneficjentów.

W ramach pomocy technicznej wsparcie otrzymało 26 instytucji. Łączna kwota środków wypłaconych to 108,3 mln zł.

Najwięcej środków finansowych programu przeznaczono na realizację działania Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW (26% środków PROW). Na drugim miejscu znalazło się działanie Dostosowywanie gospodarstw do standardów UE (18%), a na trzecim Renty strukturalne (15%). Najmniej środków przeznaczono na działanie Grupy producentów rolnych (0,2%). Znaczną część środków PROW 2004–2006 (19%) przeznaczono na uzupełnienie płatności obszarowych.

W trakcie realizacji PROW 2004–2006 realokowano środki programu między poszczególnymi działaniami, odzwierciedlając realne zapotrzebowanie na te działania. Dokonano dziesięciu zmian budżetu, a łączna kwota dokonanych realokacji środków finansowych wyniosła 603,1 mln euro, czyli 16,8% całej kwoty programu.

Ze względu na sposób wydatkowania funduszy w ramach każdego działania można je podzielić na „w przeważającym stopniu inwestycyjne”, do których należą dostosowanie do standardów UE (100%) i gospodarstwa niskotowarowe (wg opinii beneficjentów 64% środków w ramach tego działania przeznaczono na inwestycje) oraz działania „w przeważającym stopniu konsumpcyjne”, do których należą renty strukturalne (wg opinii beneficjentów 94% środków przeznaczono na konsumpcję). Pozostałe działania są „mieszane” i zaliczono tu np. wsparcie dla ONW.

Najbardziej pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy miały w pierwszej kolejności te działania, które koncentrowały się na inwestycjach, a w drugiej te, na które przeznaczono największe fundusze. Całe wsparcie na PROW 2004–2006 wyniosło w skali kraju 1,2% PKB (liczonego średnio w latach 2004–2006).

Zmiany strukturalne w rolnictwie z reguły zachodzą bardzo powoli, gdyż ich rytm wyznaczają często zmiany generacyjne, np. rezygnacja z czynnego życia zawodowego i przekazanie gospodarstwa rolnego dzieciom. PROW 2004–2006 realizowano w okresie stabilizacji polskiej gospodarki, co dodatkowo nie sprzyjało szybkim zmianom strukturalnym w rolnictwie, gdyż towarzyszyło im stosunkowo wysokie bezrobocie, więc w wielu regionach pracujący w rolnictwie mieszkańcy wsi mieli trudności ze znalezieniem miejsc pracy poza rolnictwem. Podstawową słabością polskiego rolnictwa jest struktura obszarowa (90% małych gospodarstw nie zapewnia wystarczającego dochodu), wiekowa (wysoki średni wiek kierownika gospodarstwa), zatrudnienia (zbyt duży odsetek ludności wiejskiej pracuje w rolnictwie), struktura towarowa produkcji (zbyt mało produkcji sprzedawanej) (Gołębiewska 2010).

PROW 2004–2006 poprzez wdrożenie programu rolnośrodowiskowego stworzył szanse prośrodowiskowego nastawienia w rolnictwie (Pietrzykowski i Wicki 2011). Finansowane z PROW 2004–2006 wsparcie w ramach programu rolnośrodowiskowego obejmowało powierzchnię blisko 1,4 mln ha, czyli około 9% ogólnej powierzchni użytków rolnych (Bułkowska i Chmurzyńska 2007).

PROW 2004–2006 wpłynął też na dźwignię inwestycyjną (dodatkowe inwestycje niewymagane w programie, ale uruchomione przez beneficjentów z innych źródeł)

wzmacniającą jego efekty. Dodatkowe inwestycje finansowane spoza programowych źródeł zadeklarowało np. 25% beneficjentów dostosowania do standardów UE, 23,7% respondentów z grup producenckich, 13,1% beneficjentów działania rolnośrodowiskowego.

Podsumowując realizację PROW 2004–2006, można stwierdzić, że jego cele strategiczne, czyli poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w znaczącym stopniu osiągnięto dzięki wydatkowanym funduszom programu. W sumie wydano 3590,6 mln euro (99,95% zaplanowanych środków). Dzięki zmianie w alokacji środków w trakcie realizacji programu zapewniono ich wysoką absorpcję. Należy jednak wspomnieć, że stosunkowo duży odsetek beneficjentów (43%) deklarował, że podobne działania wykonałoby także bez PROW.

Dzięki różnorodności działań ujawniły się pozytywne efekty mnożnikowe PROW w różnych pozarolniczych sektorach gospodarki. Wśród sektorów będących największymi beneficjentami są głównie: sektor budowlany, sektor energetyczny, kopalnictwo, usługi finansowe, transport i usługi mieszkaniowe.

4.2. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” 2004–2006

W czerwcu 2009 r. ARiMR zakończyła realizację uruchomionego w drugiej połowie 2004 r. Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (SPO „Restrukturyzacja...” lub SPO „Rolnictwo”)⁹. Program ten realizowany był w oparciu o środki finansowe pochodzące z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Agencja pełniła dla programu funkcję instytucji wdrażającej oraz beneficjenta końcowego. Funkcję instytucji wdrażającej pełniła dla następujących działań:

Priorytet 1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym:

Działanie 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych;

Działanie 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom;

Działanie 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Priorytet 2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich:

⁹ Wykorzystano Sprawozdanie ARiMR za 2009 rok: ARiMR (2010). *Sprawozdanie Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa za 2009 r.* Warszawa: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Działanie 2.1 Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych;

Działanie 2.4 Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów;

Działanie 2.6 Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem.

Priorytet 3. Pomoc techniczna

Działanie 3.1 Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania programu;

Działanie 3.2 Rozwój instytucjonalny;

Działanie 3.3 Informowanie i promocja programu.

Pozostałe działania SPO „Restrukturyzacja...” wdrażane były przez FAPA i samorządy województw.

Działania wdrażane przez FAPA to: 1) Działanie 1.3 Szkolenia; 2) Działanie 1.4 Doradztwo rolnicze; 3) Działanie 2.7 Pilotażowy Program Leader+.

Działania wdrażane przez samorządy województw były następujące: 1) Działanie 2.2 Scalanie gruntów; 2) Działanie 2.3 Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego; 3) Działanie 2.5 Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

Dla wszystkich działań SPO „Restrukturyzacja...” ARiMR pełniła funkcję beneficjenta końcowego. Oznacza to, że za pośrednictwem Agencji dokonywana była całość transferów finansowych w ramach budżetu SPO „Restrukturyzacja...”. Budżet działań wdrażanych przez ARiMR obejmował 80% środków programu. Informację o liczbie i kwotach złożonych wniosków o pomoc oraz kwotach zrealizowanych płatności w ramach programu przedstawiono w tabeli 6 i na rysunku 17.

Wszystkim beneficjentom SPO „Restrukturyzacja...” 2004–2006 ARiMR udzieliła pomocy na kwotę 6,6 mld zł¹⁰. Z wypłaconej przez ARiMR kwoty 5,4 mld zł przypada na 9 działań wdrażanych bezpośrednio przez ARiMR, a 1,2 mld zł na działania wdrażane przez samorządy województw i FAPA, dla których ARiMR wykonała zadania związane z płatnościami. Wpłynęło 75 780 wniosków o pomoc na kwotę ponad 9,5 mld zł, co stanowiło 174,2% obowiązującego na lata 2004–2006 limitu finansowego¹¹. Największym zainteresowaniem cieszyło się Działanie 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych, w ramach którego wpłynęły 42 582 wnioski na kwotę 4573,4 mln zł. Agencja podpisała 47 465 umów na kwotę 5618,2 mln zł, czyli 102,5% obowiązującego na lata 2004–2006 limitu finansowego, oraz dokonała 52 212 płatności na kwotę 5399,7 mln zł dla działań wdrażanych przez ARiMR.

¹⁰ Pozostała część pomocy pochodziła z budżetu wojewodów lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego i nie była wypłacana przez ARiMR.

¹¹ Limit został przekazany przez MRiRW w dniu 10.07.2009 r. i dotyczy działań SPO „Restrukturyzacja...” wdrażanych przez ARiMR.

Tabela 6. Informacja o liczbie i kwotach złożonych wniosków o pomoc oraz kwotach zrealizowanych płatności w ramach SPO „Restrukturyzacja...”*

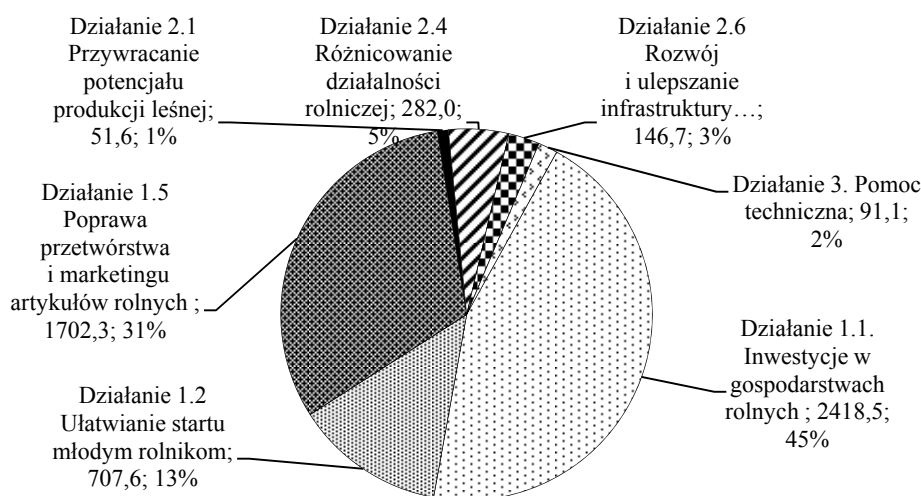
| Priorytet/Działanie | Wnioski złożone | | Kwota zawartych umów (mln zł) | Zrealizowane płatności (mln zł) |
|--|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| | liczba złożonych wniosków | kwota wnioskowanej pomocy (mln zł) | | |
| 1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-spożywczym | 63 086 | 8 444, 7 | 5 000,1 | 4 828,3 |
| 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych | 42 582 | 4 573, 4 | 2 490,9 | 2 418,5 |
| 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom | 18 858 | 942, 9 | 707,6 | 707,6 |
| 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych | 1 646 | 2 928, 4 | 1 801,6 | 1 702,3 |
| 2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich | 12 180 | 868, 2 | 502,8 | 480,3 |
| 2.1 Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych | 57 | 82, 3 | 52,1 | 51,6 |
| 2.4 Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów | 7 170 | 524, 8 | 296,8 | 282,0 |
| 2.6 Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem | 4 953 | 261, 0 | 153,8 | 146,7 |
| 3. Pomoc techniczna | 514 | 233, 2 | 115,3 | 91, 1 |
| 3.1 Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania Programu | 220 | 79, 5 | 50, 6 | 37,8 |
| 3.2 Rozwój instytucjonalny | 143 | 131, 5 | 55,3 | 48,9 |
| 3.3 Informowanie i promocja programu | 151 | 22, 2 | 9,4 | 4,5 |
| Razem działania | 75 780 | 9 546, 0 | 5 618,2 | 5 399,7 |

* Dotyczy działań wdrażanych przez ARiMR, dane do końca obsługi programu, czyli do 30.06.2009 r.
Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

Najwięcej środków przekazano beneficjentom Działania 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych (2 418,5 mln zł) i Działania 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych (1 702,3 mln zł) (rys. 17).

Spośród wszystkich województw największe wsparcie z ARiMR w ramach SPO „Restrukturyzacja...” otrzymały województwa: mazowieckie (822,3 mln zł), wielkopolskie (755,8 mln zł) oraz lubelskie (562,9 mln zł), a najmniejsze: podkarpackie (129,0 mln zł), śląskie (125,0 mln zł) i lubuskie (88,9 mln zł).

W ramach realizacji SPO „Restrukturyzacja” zrealizowano wiele różnorodnych działań. Wybrane efekty przedstawiono w tabeli 7.



Rysunek 17. Struktura wydatków w SPO „Restrukturyzacja...” w ramach działań wdrażanych przez ARiMR, wg stanu na 30.06.2009 r. (w mln zł i w procentach)

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Tabela 7. Efekty realizacji najważniejszych działań SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”

| Działanie | Liczba umów | Najważniejsze wyniki |
|--|-------------|---|
| 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych | 24 230 | Średnia wartość dofinansowania pojedynczego projektu wyniosła 100,4 tys. zł, projekty dotyczyły głównie zakupu wyposażenia i sprzętu ruchomego (87,0%), budowy lub remontu budynków (7,6%). Zakupiono 90,7 tys. szt. sprzętu ruchomego (w tym 13,9 tys. ciągników). |
| 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom | 14151 | Połowa beneficjentów to osoby, które w chwili składania wniosków, nie ukończyły 25 lat, 30% stanowiły osoby, których wiek mieścił się w przedziale 25–30 lat. |
| 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych | 1114 | Projekty dotyczyły głównie poprawy warunków zdrowotnych (26%), jakości (24%), nowych technologii (18%). Realizowane były głównie w sektorach: mleczarskim (21,9%), owoców i warzyw (21,8%), mięsnym (19,5%). |
| 2.4 Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa | 4106 | Średnia wartość dofinansowania do pojedynczego projektu wyniosła 70,2 tys. zł. Projekty dotyczyły przede wszystkim drobnych usług na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich (41,1%), agroturystyki oraz usług związanych z turystyką i wypoczynkiem (26,1%). |

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Działania SPO „Restrukturyzacja...” wdrażane przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa i przez samorządy województw

W ramach SPO „Restrukturyzacja...” ARiMR realizowała w 2009 r. również płatności dla działań wdrażanych przez FAPA. Od początku uruchomienia programu do 30 czerwca 2009 r. ARiMR wypłaciła z tego tytułu 1164,9 mln zł, w 2009 r. – 6,4 mln zł (tab. 8). Największa pomoc wypłacona była dla działań Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego (395,9 mln zł) i Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (373,0 mln zł) wdrażanych przez samorządy województw oraz FAPA. W ramach programu SPO „Restrukturyzacja...” pojawił się nowy pilotażowy program Leader+ (97,7 mln zł) (tab. 8).

Tabela 8. Pomoc wypłacona dla działań wdrażanych przez samorządy województw oraz FAPA w ramach SPO „Restrukturyzacja...”, wg stanu na 30.06.2009 r.*

| Działania | Kwota pomocy (w mln zł) od początku uruchomienia programu | Kwota pomocy (w mln zł) do 30.06.2009 r. |
|--|---|--|
| wdrażane przez FAPA | | |
| 1.3 Szkolenia | 73,5 | 0,0 |
| 1.4 Wsparcie doradztwa rolniczego | 161,8 | 0,0 |
| 2.7 Pilotażowy Program Leader+ | 97,9 | 0,8 |
| wdrażane przez samorządy województw | | |
| 2.2 Scalanie gruntów | 62,8 | 5,4 |
| 2.3 Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego | 395,9 | 0,1 |
| 2.5 Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi | 373,0 | 0,1 |
| Razem (FAPA i samorządy województw) | 1 164,9 | 6,4 |

*W przypadku działań 2.2, 2.3, 2.5 (wdrażanych przez samorządy województw) kwota zrealizowanych płatności przez Agencję obejmuje wyłącznie środki unijne i nie jest tożsama z kwotą refundacji. Pozostała kwota refundacji pochodzi z budżetów wojewodów lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego i nie była wypłacana przez ARiMR.

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Program LEADER

Program LEADER był programem dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich. Jego nazwa pochodzi od francuskiego terminu: *Liaison Entre Actions de Developement de l'Economie Rurale* (a zatem w wolnym tłumaczeniu: Wspólne działania w celu rozwoju gospodarki wiejskiej). Został on uruchomiony w 1991 roku. Twórcy programu LEADER postawili przed nim następujące cztery cele: 1) mobilizowanie społeczności lokalnej do aktywności na rzecz swojego regionu; 2) wspieranie wszelkich działań

oddolnych; położenie głównego nacisku na działania w mikroskali; 3) wspieranie rozwoju na zasadach zdecentralizowanych, oparcie się na inicjatywach lokalnych; 4) promowanie wymiany informacji o aktywności lokalnej między różnymi regionami.

W założeniach jest to program wspierający i wyzwalający lokalną aktywność obywatelską i rozwój oparty na inicjatywach lokalnych. W koncepcji programu LEADER zakłada się, że dofinansowanie ze strony Unii płynie za konkretnymi propozycjami, zgłoszonymi przez społeczności lokalne. Dlatego też istotą programu jest oparcie się na tzw. grupach partnerskich, działających w społecznościach lokalnych (ang. *Local Action Groups* – LAG).

Polska weszła do Unii Europejskiej w 2004 roku, w związku z tym Program LEADER+ był uruchomiony w formie pilotażu. Pilotażowy Program LEADER+ został podzielony na dwa etapy – schematy. Pierwszy z nich realizowany w latach 2005 i 2006 miał za zadanie przygotowanie społeczności lokalnych do wspólnego działania, do zbudowania ram organizacyjnych w formie lokalnych grup działania (LGD). W schemacie I zrealizowano i zakończono 167 projektów na łączną kwotę 19,5 mln zł. W działaniach schematu II zrealizowano i zakończono 149 projektów na kwotę 98,5 mln zł. Projekty schematu II realizowane były w 865 gminach i objęły prawie 7 mln ludności. W ramach programu LEADER w latach 2004–2006 przekazano 118 mln zł (Gierulska 2009).

4.3. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa 2007–2013

„Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa 2007–2013” (dalej „Strategia...”) uwzględniała kierunki reformy wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich uzgodnione w Luksemburgu. Polityka ta kładła większy niż dotychczas nacisk na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Wysoka ranga tego zagadnienia znalazła również odbicie w „Strategii...”, w której pięć z dziewięciu ustalonych priorytetów dotyczyło rozwoju obszarów wiejskich.

„Strategia...” definiowała główne problemy i zagrożenia oraz szanse rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, a także wskazywała ich źródła. Przedstawiona charakterystyka odnosiła się zarówno do zagadnień bieżących, jak i tych, co do których przewidywano, że mogą pojawić się w przyszłości, w kolejnym okresie – do 2020 roku.

Celem nadrzędnym „Strategii...” była poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Został on osiągnięty w drodze realizacji celów szczegółowych „Strategii...”, takich jak:

- wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- poprawa konkurencyjności rolnictwa,
- wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności.

Budżet „Strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na lata 2007–2013” przedstawiono w tabeli 9.

Pomoc państwa

W ramach notyfikowanych w Komisji Europejskiej programów pomocy państwa dofinansowane były: – przedsięwzięcia inwestycyjne nieobjęte programami unijnymi w gospodarstwach rolnych oraz w przetwórstwie rolno-spożywczym w formie dopłat do oprocentowania kredytów; – postęp biologiczny w produkcji roślinnej i zwierzęcej, w tym utrzymania zasobów genetycznych roślin i zwierząt; – składki z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych od szkód spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi oraz zwierząt gospodarskich; – koszty nabywania paliwa rolniczego; – inwestycje w gospodarstwach rolnych związane z ochroną środowiska.

Tabela 9. Budżet „Strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich 2007–2013”

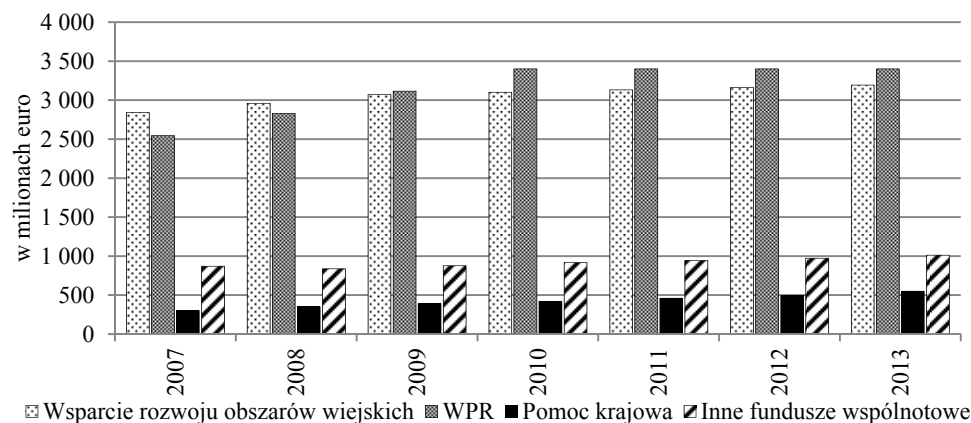
| Pozycja | Planowane kwoty wydatków w ramach strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (mln euro) | | | | | | | Razem 2007–2013 |
|---|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich | 2843,6 | 2958,8 | 3071,2 | 3101,5 | 3132,2 | 3162,4 | 3193,4 | 21463,1 |
| Wspólna polityka rolna (płatności bezpośrednie oraz interwencja na rynkach rolnych) | 2546,0 | 2831,1 | 3116,2 | 3401,3 | 3401,3 | 3401,3 | 3401,3 | 22098,5 |
| Pomoc krajowa | 300,0 | 350,0 | 390,0 | 420,0 | 460,0 | 490,0 | 550,0 | 2960,0 |
| Inne fundusze wspólnotowe | 870,0 | 837,0 | 877,5 | 918,0 | 945,0 | 972,0 | 1012,5 | 6432,0 |
| Ogółem | 6559,6 | 6976,9 | 7454,9 | 7840,8 | 7938,5 | 8025,7 | 8157,2 | 52953,6 |

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Płatności bezpośrednie i interwencja na rynkach rolnych

Producenci rolni w całym okresie realizacji „Strategii...” otrzymywali płatności bezpośrednie. Wypłacane z budżetu wspólnotowego wg obowiązującego mechanizmu *phasing-in* oraz uzupełniane środkami z budżetu krajowego. Płatności z budżetu wspólnotowego w 2013 roku osiągnęły poziom 100% płatności wypłacanych producentom rolnym kraj w członkowskich EU–15. Strukturę i wielkość środków na realizację „Strategii...” przedstawiono na rysunku 18.

Ze środków budżetu wspólnotowego były finansowane zakupy interwencyjne oraz inne mechanizmy rynkowe, w tym m.in. refundacje eksportowe na wybranych rynkach. Za realizację tych płatności odpowiadała Agencja Rynku Rolnego.



Rysunek 18. Struktura wydatków na finansowanie „Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013”

Źródło: Opracowano na podstawie danych MRiRW.

Realizacja Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) był instrumentem realizacji polityki Unii Europejskiej i największym programem pomocowym dla obszarów wiejskich, finansowanym w ramach II filaru wspólnej polityki rolnej. Wśród krajów UE Polska dysponowała największą alokacją z EFRROW (13,4 mld euro) na realizację działań objętych PROW 2007–2013. Środki te były uzupełnione były o wkład z budżetu krajowego, który wynosił 4 mld euro. W ramach wydatków EFRROW finansowane były także zobowiązania z lat 2004–2006 w wysokości 3 mld euro, podjęte w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (ARiMR 2015).

Podstawą prawną funkcjonowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w Polsce była ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

PROW 2007–2013 obejmował 23 działania. Instytucją zarządzającą PROW 2007–2013 był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹². Część zadań w zakresie obsługi programu instytucja zarządzająca delegowała do innych podmiotów, tj.:

- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie 15 działań;
- samorządów województw w zakresie 6 działań;
- Agencji Rynku Rolnego (ARR) w zakresie 1 działania;
- Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa w zakresie 1 działania.

¹² Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW (Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427).

Działania PROW 2007–2013 realizowane były w ramach 4 strategicznych osi priorytetowych:

- Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego;
- Oś 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich;
- Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej;
- Oś 4. LEADER;
- Pomoc techniczna.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., od początku uruchomienia programu, wpłynęło ogółem 7,2 mln wniosków o przyznanie pomocy, najwięcej w ramach działań osi 2 – około 6,8 mln. Do końca 2014 r. ARiMR zrealizowała płatności w kwocie ponad 61,7 mld zł, najwięcej w osi 1 – gospodarczej – 27,6 mln zł. Realizację PROW 2007–2013 przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Realizacja PROW 2007–2013 według stanu na 31 grudnia 2014 r.

| Nazwa działania | Złożone wnioski | Zawarte umowy/wydane decyzje | Płatności w mln zł | |
|---|-----------------|------------------------------|--------------------|---------|
| | | | ogółem | EFRROW |
| Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego | 292 695 | 203 063 | 27615,3 | 20748,4 |
| Oś 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich | 6 780 288 | 6 249 674 | 15945,9 | 19911,7 |
| Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej | 89 817 | 43 284 | 11101,7 | 7621,0 |
| Oś 4. LEADER | 78 489 | 40 967 | 2298,9 | 1636,8 |
| Pomoc techniczna | 3 900 | 3 520 | 798,6 | 598,9 |
| Razem | 7 245 189 | 6 540 508 | 61726,1 | 46551,1 |

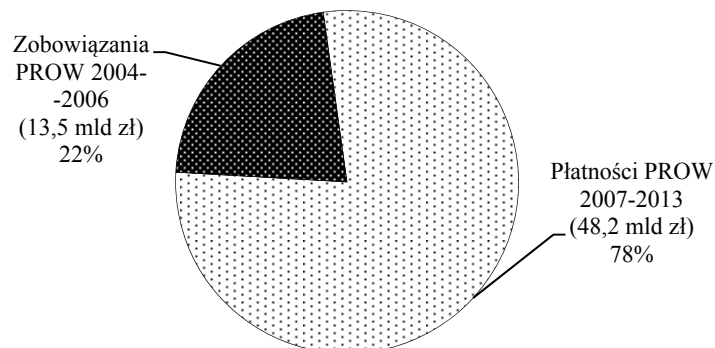
Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Od początku realizacji programu najwięcej środków z PROW 2007–2013 otrzymały województwa: mazowieckie, wielkopolskie i lubelskie.

Najważniejsze działania w ramach PROW 2007–2013, na które przeznaczono najwięcej środków, to:

- renty strukturalne – 19 946 decyzji i wypłacono 9920,6 mln zł;
- modernizacja gospodarstw rolnych – 66 077 umów na kwotę 9464,7 mln zł;
- wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) – rozpatrywano około 730 tys. wniosków rocznie, wypłacono 9850 mln zł;
- program rolnośrodowiskowy – wypłacono środki w wysokości 6097 mln zł.

Struktura płatności zrealizowanych w ramach PROW 2007–2013 do 31 grudnia 2014 r. została przedstawiona na rysunku 19.



Rysunek 19. Struktura płatności zrealizowanych w ramach PROW 2007–2013 (w mld zł i w procentach), narastająco do 31.12.2014 r.

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

ARiMR delegowała część swoich zadań do następujących podmiotów zewnętrznych: samorządów województw; Agencji Rynku Rolnego; Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa.

Do końca 2014 roku FAPA realizowała działanie 111 – Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, wypłacając dla różnych beneficjentów 88,2 mln zł, natomiast ARR realizowała działanie 133 – Działania informacyjne i promocyjne na łączną kwotę 10,9 mln zł. Działanie realizowane przez samorządy województw to: Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (scalanie gruntów; gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi). Do końca 2014 r. na te cele wydano ogółem 1135,7 mln zł.

5. Założenia rozwoju rolnictwa w Polsce w latach 2014-2020

Oceniając polskie rolnictwo należy stwierdzić, że jest ono mniej wydajne w porównaniu z rolnictwem państw UE i wymagane są intensywne procesy modernizacyjne (Wigier 2012).

Długookresowa poprawa sytuacji ekonomicznej w polskim rolnictwie jest uwarunkowana przede wszystkim:

- zmniejszeniem liczby zatrudnionych bezpośrednio w rolnictwie;
- koncentracją produkcji;
- edukacją i transferem wiedzy;
- wzrostem roli pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa;
- wzrostem popytu na żywność zarówno na rynku krajowym, jak zagranicznym.

5.1. Programowanie rozwoju rolnictwa w Polsce

Od początku procesu transformacji gospodarczej Polski powstało kilka dokumentów programowych, ważnych dla polskiego rolnictwa i polityki rolnej obejmujących kolejne okresy aż do 2020 roku:

1. Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich (1990).
2. Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (1999).
3. Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 (2002).
4. Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej (2003).
5. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 (2003).
6. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (2003).
7. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (2006).
8. Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013 (2006).
9. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–20 (2011).
10. Program rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020 (2013).

Można stwierdzić, że w okresie stowarzyszenia (1990–1999) w polskim rolnictwie strategiczne cele były skierowane na zwiększenie zatrudnienia i mobilności siły roboczej na terenach wiejskich; szybką prywatyzację i powstanie małych jednostek produkcyjnych, a także przebudowę struktur sektora rolnego, tworzącą przesłanki do adaptacji rolnictwa do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej. W przedakcesyjnych latach 2002–2003 było to wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki rolno-żywnościowej, tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowania zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej. Po akcesji, w okresie 2004–2013, główny nacisk położono na wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożyw-

czego, a także jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Obecnie cele strategiczne w rolnictwie są zorientowane na ułatwianie transferu wiedzy i innowacji, wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym działań zgodnych z ideą trwałego rozwoju.

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020

Mówiąc o perspektywach realizacji wspólnej polityki rolnej i przyszłości rolnictwa w Polsce na kolejne lata warto skupić się na Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020 i PROW na lata 2014–2020.

Biorąc pod uwagę znaczenie sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich dla rozwoju kraju, w dniu 25 kwietnia 2012 roku Rada Ministrów przyjęła „Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020” (SZRWRiR) (Monitor Polski 2012). Średniookresowa strategia rozwoju kraju 2020 wskazuje strategiczne zadania państwa, których podjęcie w perspektywie najbliższych lat jest niezbędne, by wzmocnić procesy rozwojowe. Zgodnie z Planem działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020, w ramach SZRWRiR realizowane są dwa strategiczne zadania państwa:

- modernizacja sektora rolno-spożywczego oraz dywersyfikacja zatrudnienia na obszarach wiejskich, wykorzystanie unikatowych zasobów wewnętrznych umożliwiających specjalizację regionów,
- poprawa jakości żywności i zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego poprzez wspieranie wytwarzania żywności metodami integrowanymi, ekologicznymi, tradycyjnymi oraz z lokalnych surowców.

SZRWRiR określa najważniejsze kierunki rozwojowe w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich. Strategia zakłada, że w długim okresie nastąpi poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów dla zrównoważonego rozwoju kraju. Strategia jest spójna z obecnymi kierunkami rozwoju UE określonymi w Strategii „Europa 2020”. Ramy finansowe strategii zakładają, że niemal połowa kierunków interwencji będzie finansowana ze środków europejskich na lata 2014–2020. Dla realizacji strategii równie ważne jak mechanizmy wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa będą działania w zakresie innych polityk UE, w szczególności polityki spójności.

Długookresowy cel główny działań służących rozwojowi obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa zdefiniowano w strategii w następujący sposób: poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju. Dążenie do osiągnięcia celu głównego będzie realizowane poprzez działania przypisane do pięciu celów szczegółowych:

Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej.

Cel 3. Bezpieczeństwo żywnościowe.

Cel 4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.

Cel 5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Działania strategii wychodzą naprzeciw nowym wyzwaniom cywilizacyjnym, w tym takim jak: starzenie się społeczeństw, zmiany klimatu, wymiana pokoleń, rozwój technologii informacyjnych, mobilność zawodowa i terytorialna oraz wpływ sytuacji demograficznej na świecie na bezpieczeństwo żywnościowe. Działania te zostały zaprojektowane w oparciu o pięć kluczowych zagadnień, tj.: (1) kapitał ludzki, (2) jakość życia, (3) bezpieczeństwo, (4) konkurencyjność i (5) środowisko.

Największy udział w całkowitej wartości budżetu będą stanowiły działania związane z realizacją celu 2. – (27,9%), co częściowo wynika z dużej kosztowności działań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury, kolejno 20,6% budżetu strategii stanowią środki na realizację celu 4.

Zbliżoną kwotę planuje się przeznaczyć na realizację celu 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego... – (20,4%) i 5. – Ochrona środowiska... – (18,6%). Nieco mniejszą alokację środków z budżetu SZRWRiR przewidziano dla celu 3. – Bezpieczeństwo żywnościowe (12,6%) (Siekierski 2014).

Możliwość osiągnięcia celów SZRWRiR zależy od wsparcia w ramach polityki spójności na lata 2014–2020. Około 31% środków na realizację strategii będą stanowiły te pochodzące z budżetu, pozostała część to środki wydatkowane w ramach polityk unijnych, środki prywatne i środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w tym m.in. wkład własny beneficjentów) (tab. 11).

Tabela 11. Budżet SZRWRiR na lata 2012–2020

| Źródło finansowania wg rodzaju działań | Struktura budżetu na lata 2012–2020 |
|---|-------------------------------------|
| Budżet państwa | 31% |
| Budżet środków europejskich | 48% |
| Środki prywatne | 10% |
| Budżet jednostek samorządu terytorialnego | 11% |
| Łącznie | 100% |

Źródło: opracowanie MRiRW

Przedstawiona alokacja budżetu strategii w ramach poszczególnych jej celów uwzględnia również założenia, że po 2020 roku środków finansowych z UE dla rolnictwa i wsi może być mniej niż obecnie i w związku tym należy sektor rolniczy do tej nowej sytuacji przygotować już w perspektywie do 2020 roku.

5.2. Planowana realizacja wspólnej polityki rolnej w Polsce w latach 2014–2020

Finansowanie WPR w latach 2014–2020

W budżecie UE na lata 2014–2020 dla Polski na realizację wspólnej polityki rolnej przewidziano 32,1 mld euro¹³. Będzie to o około 12% więcej niż w latach 2007–2013. Ustalenia dotyczące wieloletniego budżetu UE na lata 2014–2020 dają realną szansę na kontynuację rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce. Utrzymano silną pozycję WPR i polityki spójności w budżecie UE, jak i dotychczasowy udział Polski w budżecie tych polityk. Polska pozostaje w gronie największych beneficjentów WPR, w szczególności w zakresie II filaru. Na rozwój wsi i rolnictwa polski rząd zamierza wydatkować łącznie 42,4 mld euro środków UE i krajowych, o 3,2 mld euro więcej niż było w poprzedniej perspektywie finansowej. Poza tym w ramach polityki spójności zaplanowane jest wykorzystanie 82,5 mld euro (MRiRW 2014a).

Na dopłaty bezpośrednie przypadnie 23,7 mld euro, na PROW 2014–2020 – 13,5 mld euro, na rozwój obszarów wiejskich – 5,2 mld euro z Funduszu Spójności. Wiele instrumentów wsparcia w ramach nowej WPR pozostanie i pomoc będzie udzielana według zasad znanych już z poprzedniego okresu, ale będą też zmiany. Wzrośnie wysokość dopłat bezpośrednich wypłacanych polskim rolnikom. Wyniosą one średnio około 240 euro na ha. Rolnicy gospodarujący na areale większym niż 15 ha, żeby otrzymać je w pełnej wysokości, będą musieli spełniać dodatkowe wymogi ekologiczne. Będą więc musieli np. różnicować uprawy, utrzymywać istniejące trwałe użytki zielone i obszary proekologiczne. Jeśli tego nie zrobią, otrzymają dopłaty pomniejszone o 30%. Ponieważ ponad 80% gospodarstw, ma mniejszy areal niż 15 ha, więc nie będzie objęta tymi nowymi wymogami.

W ramach dopłat bezpośrednich nowością będzie zwiększenie ich wysokości dla rolników mających poniżej 40 lat życia. W Polsce jest ich około 100 tys. Od 2015 roku przez kolejne pięć lat będą oni otrzymywać dopłaty bezpośrednie o 25% większe niż pozostali. Warto dodać, że młodzi rolnicy mogą dostawać na start zawodowy „premię” na tworzenie i modernizację gospodarstw w kwocie 100 tys. zł.

Kolejna zmiana w dopłatach polega na tym, że otrzymywać je mogą tylko aktywni rolnicy, czyli tacy, którzy: uprawiają ziemię, utrzymują ją w należytej kulturze i produkują na rynek. Samo posiadanie gruntów rolnych, nawet jeśli mają one charakter rolny i są utrzymywane w dobrej kulturze rolniczej, nie wystarczy, by otrzymywać płatności obszarowe.

¹³ W negocjacjach budżetu na lata 2014-2020 Polska uzyskała prawo transferu do 25% środków na rozwój wsi na dopłaty bezpośrednie. Polska skorzysta z tego uprawnienia, tak aby poziom dopłat bezpośrednich nie był niższy niż 240 euro na 1 ha w każdym roku do 2020 roku.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020) jest wkomponowany w całościowy system polityki rozwoju kraju. Jak podano w opisie programu, celem głównym PROW 2014–2020 jest poprawa konkurencyjności rolnictwa z uwzględnieniem celów środowiskowych, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 określa priorytety, zgodnie z którymi wydatkowane będą środki publiczne przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich w perspektywie 2014–2020. Budżet przyjętego programu wynosi ponad 13,5 mld euro (w tym środki UE 8,6 mld euro, krajowe środki publiczne 4,9 mld euro).

Przewiduje się, że dzięki wsparciu inwestycyjnemu z PROW 2014–2020 dofinansowanych zostanie około 200 tys. gospodarstw rolnych, utworzonych zostanie około 22 tys. nowych miejsc pracy. Istotnym elementem wsparcia są również działania na rzecz odtwarzania, ochrony i wzbogacania ekosystemów. Zakłada się, że wsparcie w ramach PROW 2014–2020 zapewni na obszarze 19% użytków rolnych w Polsce realizację praktyk korzystnych dla środowiska i klimatu.

PROW na lata 2014–2020 będzie realizowany poprzez 15 działań, 35 poddziałań i 42 typy operacji, w ramach 6 priorytetów rozwoju obszarów wiejskich:

- Priorytet 1.* Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich.
- Priorytet 2.* Zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami.
- Priorytet 3.* Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt oraz zarządzania ryzykiem w rolnictwie.
- Priorytet 4.* Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem.
- Priorytet 5.* Promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym na gospodarkę niskoemisyjną i mało wrażliwą na zjawiska związane ze zmianami klimatu.
- Priorytet 6.* Promowanie włączenia społecznego, zmniejszania ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Większość zaplanowanych działań będzie kontynuowana w kształcie zbliżonym do PROW 2007–2013, jednak w PROW 2014–2020 pojawiają się nowe instrumenty wsparcia, takie jak: współpraca; rolnictwo ekologiczne; inwestycje w gospodarstwach na obszarach Natura 2000; inwestycje w gospodarstwach na obszarach OSN; płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa; restrukturyzacja małych gospodarstw; rozwój usług rolniczych.

Pomoc finansowa ze środków programu będzie skierowana głównie do sektora rolnego. Sektor ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i wymaga znacznego i odpowiednio ukierunkowanego wsparcia. Planowane instrumenty wsparcia będą miały na celu przede wszystkim rozwój gospodarstw rolnych (modernizacja gospodarstw rolnych, restrukturyzacja małych gospodarstw, premie dla młodych rolników).

Zaplanowano też pewne zmiany w tzw. II filarze wspólnej polityki rolnej, w skład którego wchodzi PROW 2014–2020. Dotyczą one m.in. działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Maksymalna kwota pomocy może być różna w zależności od tego, jakie inwestycje są realizowane (produkcją psiań, inwestycje budowlane, zakup maszyn i urządzeń). Najwyższy poziom dotacji (np. w przypadku produkcji psiań – do 900 tys. zł) jest znacznie wyższy niż w poprzednich okresach, kiedy dla wszystkich przedsięwzięć prowadzonych w ramach modernizacji gospodarstw wynosił on najwyżej 300 tys. złotych. Nowością jest też powrót do udzielania wsparcia małym, niskotowarowym gospodarstwom rodzinnym. Z programu na lata 2007–2013, takie gospodarstwa nie mogły korzystać, ponieważ nie osiągały minimalnego potencjału ekonomicznego ustalonego na 4 ESU. Po 2014 roku mogą one ubiegać się o tzw. premie na restrukturyzację małych gospodarstw (ARiMR – *Efekty...* brak daty).

Nowym instrumentem wspierającym wdrożenie innowacji w sektorze rolno-spożywczym będzie działanie Współpraca. W ramach poprawy organizacji łańcucha żywnościowego przewiduje się wsparcie inwestycji związanych z przetwórstwem i marketingiem artykułów rolnych, wspieranie powstawania grup i organizacji producentów oraz rozwój systemów jakości produktów rolnych i żywności. Nowym działaniem będzie „rolnictwo ekologiczne” z celem wzrostu rynkowej produkcji ekologicznej. Przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska (w tym wody, gleb, krajobrazu) i zachowania bioróżnorodności będą finansowane w ramach działań rolnośrodowiskowo-klimatycznych i zalesień. Kontynuowane będą płatności na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Wsparcie inwestycyjne w związku z realizacją celów środowiskowych otrzymają gospodarstwa położone na obszarach Natura 2000 i na obszarach narażonych na zanieczyszczenie wód azotanami pochodzenia rolniczego. W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich kontynuowane będą działania przyczyniające się do rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, odnowy i rozwoju wsi, w tym także w zakresie infrastruktury technicznej. Działania takie będą realizowane zarówno w ramach odrębnych działań, jak również poprzez działanie LEADER. Kontynuacja wdrażania lokalnych strategii rozwoju wzmocni realizację oddolnych inicjatyw społeczności lokalnych.

6. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Polsce i rekomendacje dla Ukrainy

6.1. Ogólne uwarunkowania rozwoju rolnictwa

Dynamika i kierunki procesów społeczno-gospodarczych stają się coraz mniej przewidywalne, mimo istotnego postępu w metodach prognozowania. Trudności wynikają nie tylko z złożoności problemu łączącego aspekty przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, przestrzenne i polityczne, ale głównie ze zmieniających się założeń wyjściowych. Obok występujących przy wszystkich prognozach trudności związanych z określeniem koniunktury gospodarczej w kraju i na świecie, kierunków rozwoju i możliwości wdrażania postępu technicznego, zmian demograficznych, sytuacji na rynku pracy itp., występują ograniczenia związane z niedokładnym zdefiniowaniem celów i zasad polityki ekonomicznej w agrobiznesie. Coraz powszechniejsze staje się przekonanie, że problem przebudowy agrobiznesu i jego modernizacja jest jednym z najważniejszych i zarazem najtrudniejszych zadań polityki gospodarczej. Wokół polityki rolnej skupia się wiele poważnych kontrowersji teoretycznych, co w konsekwencji przenosi się na spory natury politycznej, utrudniając przyjęcie trwałych zasad i celów polityki ekonomicznej i społecznej (Zegar 2012). Strategiczne problemy rolnictwa nie mogą być, jak to się często dzieje, rozpatrywane jedynie z punktu widzenia wyżywienia społeczeństwa i warunków życia ludności rolniczej. Niezbędne jest rozpatrywanie tych problemów przez pryzmat spraw bezrobocia, socjalnych obciążeń budżetu państwa i budżetów lokalnych, możliwości finansowego wsparcia ze strony państwa, niebezpieczeństwa rozszerzania się regionalnych obszarów biedy, narastającej liberalizacji handlu międzynarodowego. Z tych powodów długookresowych problemów rolnictwa nie można rozwiązywać w ramach wąsko rozumianej polityki rolnej (Kowalski 2013).

Rozwój industrialny. Na płaszczyźnie materialnej industrializacja otworzyła nowe horyzonty dla wzrostu produkcji rolnej poprzez wytwarzanie środków produkcji wspomagających i zastępujących siłę roboczą – rąk ludzkich i zwierząt (mechanizacja) – oraz wspomagających wydajność ziemi i zwierząt gospodarskich (środki chemii rolnej, pasze przemysłowe, postęp agrobiologiczny). Te pierwsze umożliwiły przekroczenie skali produkcji uprzednio ograniczonej przez zasoby pracy, uwolnienie znaczących zasobów pracy ludzkiej na potrzeby przemysłu i innych pozarolniczych sektorów gospodarstwa społecznego. Umożliwiło to wzrost plonów i wydajności zwierząt, a przede wszystkim wydajności pracy.

Na płaszczyźnie ekonomicznej industrializacja wywierała wpływ na rolnictwo poprzez zwiększanie popytu na produkty rolne, ssanie siły roboczej z rolnictwa, postęp w środkach transportu, przejmowanie niektórych funkcji przetwórstwa rolno-spożywczego oraz rozwój techniki rolniczej. Tworzyło to przesłanki do najważniejszej zmia-

ny, a mianowicie komercjalizacji rolnictwa polegającej na wysunięciu się dochodu pieniężnego na czoło celów stawianych przez rolników, w skrajnym przypadku nawet jako celu jedyne.

Mimo szybkiego wzrostu wydajności pracy w rolnictwie, dochody rolnicze – główny motyw funkcjonowania gospodarstwa w epoce industrialnej – nie nadążają za dochodami poza rolnictwem. Mechanizm rynkowy ustala cenę dla konkretnych warunków podaży i popytu, które mogą nie odzwierciedlać faktycznie wytworzonej wartości dodanej, ale przesądzają o wartości zrealizowanej, czyli o dochodzie. Za pośrednictwem tego mechanizmu dokonują się ogromne transfery wartości wytworzonej w rolnictwie, a zatem i dochodów (Czyżewski 2007). Okazało się, że model industrialny rozwiązał problem produkcyjny rolnictwa, ale nie rozwiązał problemów poziomu dochodów ludności rolniczej oraz stanu środowiska. Dodatkowo zwiększył się poziom ryzyka w produkcji rolniczej (Wicka 2013).

Rozwój indukowany. Rozwój indukowany jest koncepcją wymuszonego rozwoju rolnictwa. Ponieważ rolnictwo generuje zbyt słabe siły wewnętrzne, aby mogły one wywołać proces wzrostowy i utrzymać go w stanie dynamicznej równowagi, główne impulsy dla jego rozwoju muszą być wniesione doń z zewnątrz. Chodzi tu o takie kluczowe kwestie, jak kreacja kapitału, innowacyjność, struktury instytucjonalne, efektywna alokacja zasobów.

Innowacje i materialne nośniki postępu w rolnictwie – zgodnie z modelem rozwoju indukowanego – powstają poza rolnictwem i są do rolnictwa wtłaczane kanałami rynkowymi (Wicki 2010).

Strategia *polaryzacji dwubiegunowej* czerpie swoje inspiracje z liberalizmu rynkowego. Zwolennicy tej strategii dowodzą, że trzeba doprowadzić jak najszybciej do spolaryzowania tej struktury na sektor silnych ekonomicznie gospodarstw typu farmerskiego, a na drugim biegunie pozostanie wielki liczebnie sektor gospodarstw nierozwojowych, „socjalnych”, które będą upadać jako gospodarstwa rolne i przekształcać się w jednostki wielofunkcyjne.

Zwolennicy *modelu rolnictwa społecznie zrównoważonego* wyciągając wnioski z doświadczeń historycznych innych krajów uważają, że współczesne koncepcje rozwoju powinny kojarzyć trzy następujące komponenty: 1) dostosowywanie wolumenu i tempa wzrostu produkcji żywności do popytu końcowego; 2) utrzymywanie satysfakcjonującego poziomu dochodów ludności rolniczej, co powstrzyma nadmierną migrację ludności wiejskiej oraz zmniejszy nacisk na rynek pracy (chłonność na siłę roboczą jest w krótkim i średnim okresie ograniczona); 3) powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego, co poprawi biologiczną jakość wytwarzanej żywności (Czyżewski i Kułyk 2011; Kutkowska 2009).

Perspektywy rozwoju rolnictwa europejskiego

Rozwój rolnictwa we współczesnym świecie jest rezultatem zarówno samoistnych procesów gospodarczych, jak i realizowanej krajowej polityki rolnej, uwzględniającej

zarówno uwarunkowania wewnętrzne, jak i światowe tendencje wyznaczające miejsce sektora rolnego w gospodarce poszczególnych krajów, jego znaczenie i kierunki zmian. Otwierająca się w wyniku procesu globalizacji i integracji gospodarka powoduje, że w coraz większym stopniu wzrost gospodarczy, bogactwo obywateli i równowaga makroekonomiczna stają się konsekwencją jakości krajowych podmiotów gospodarczych i ich zdolności do podejmowania wyzwań konkurencyjnych. Globalizacja stwarza nowe możliwości, ale także nowe zagrożenia. Te gospodarki, które stworzą warunki przyciągające zagraniczne inwestycje i nowe technologie, mają szansę na wysokie tempo wzrostu. Brak obiektywnych przesłanek zachęcających inwestorów powoduje, że kapitał, technologie i wysoko wykwalifikowana siła robocza przenoszą się do kraju, który jest w stanie stworzyć sprzyjające otoczenie biznesowe, zaś gospodarki niezdolne do dostosowania się do rywalizacji spychane są na margines ekonomicznego świata.

Szansę i zagrożenia związane z globalizacją i globalną konkurencją, ale także obserwowanymi zmianami klimatycznymi, mają dla sektora gospodarki żywnościowej swój wymiar realny i instytucjonalny. Rośnie znaczenie rolnictwa dla zachowania środowiska naturalnego, zatrudnienia, stylu życia, zaspokajania aspiracji ludności rolniczej, utrzymania i tworzenia wartości kulturowych, rozwoju turystyki i rekreacji. Następuje przewartościowanie koncepcji rozwoju ilościowego na rozwiązania jakościowe. Coraz częściej w rolnictwie realizuje się nie tylko cel ekonomiczny, ale także cele środowiskowe, socjalne, społeczne i kulturowe (Zegar 2012).

Zróżnicowanie poziomów rozwoju ekonomicznego i systemów gospodarczych państw oraz struktur społecznych, ekonomicznych i politycznych powodują, że wybór strategii rozwoju rolnictwa w danym kraju jest indywidualny, chociaż w zjednoczonej Europie wiele działań jest uzgadnianych wspólnie dla realizacji wspólnych celów.

Analiza zmian w sytuacji światowego rolnictwa jest niezbędną podstawą do formułowania programu rozwoju rolnictwa europejskiego i polityki rolnej. Polityka ta powinna być w coraz większym stopniu oparta na czynnikach globalnych. W skali światowej coraz większe znaczenie będą miały następujące: wzrost liczby ludności; wzrost popytu na żywność; zastosowanie biomasy na cele inne niż żywnościowe; wdrażanie nowych technologii; zmiany struktur rolnictwa oraz rolniczego marketingu; spadek produkcji rolniczej w krajach o rozwiniętej gospodarce; przyspieszony proces urbanizacji obszarów wiejskich (Gołębiewski 2010; Kowalski 2013; Wicki i Wicka 2016).

Zwiększająca się konkurencja międzynarodowa zmusza rolnictwo europejskie do konkurowania przede wszystkim jakością, czyli upowszechniania technik kontrolowania procesu produkcji żywności zgodnie z ustalonymi normami jakościowymi. Pomimo ewolucji instrumentów wspólnej polityki rolnej, główne jej cele pozostają te same od lat, tj. m.in. rozwój konkurencyjnego sektora rolnego, wsparcie metod wytwarzania produktów o wysokiej jakości metodami przyjaznymi dla środowiska naturalnego, stabilizacja dochodów rolniczych, wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Zmniejsza się ranga instrumentów regulujących rynki rolne na rzecz wzmocnienia instrumentów

wspierających struktury wsi i podtrzymujących dochody producentów rolnych (patrz rozdział 2.1).

Podstawowym, długookresowym źródłem wzrostu konkurencyjności jest postęp ekonomiczny. Przejawami postępu ekonomicznego są: względna poprawa efektywności, obniżka kosztów jednostkowych produkcji, wprowadzanie postępu technicznego (Runowski 1997; Wicki 2010). Jeśli wzrost konkurencyjności cenowej i pozacenowej nie wynika z postępu ekonomicznego, jest to konkurencja pozorna. W krótkim okresie można poprawić konkurencyjność poprzez silną deprecjację waluty, jak i pogorszenie *terms of trade*. Jednak w długim okresie, aby być konkurencyjnym, wymienionym działaniom musi towarzyszyć względnie wyższy, niż w innych krajach, wzrost efektywności gospodarowania (Bossak 2001).

Bardzo ważnymi czynnikami poprawy konkurencyjności są czynniki strukturalne. Pewne struktury gospodarcze ze swej istoty są rozwojowe, gdyż zawierają w sobie takie czynniki i mechanizmy, które kreują postęp. Inne zaś struktury są nierozwojowe i pchają gospodarkę w kierunku stagnacji (Woś 1996). Jest to ważny czynnik, który może tworzyć korzystne warunki do zmian jakościowych.

Jakościowe aspekty restrukturyzacji przejawiają się m.in. w zmianach: technologii produkcji, w tym kształtowaniu i upowszechnianiu postępu biologicznego; zarządzania gospodarstwem; wielkości i struktury produkcji uwzględniającej zarówno potencjał ekonomiczny i warunki naturalne gospodarstwa, jak i wymogi rynku (Gołębiewska 2010; Runowski 1997).

Specyfika rolnictwa polega na tym, że wielu czynników produkcji nie można przesunąć do innych zastosowań. Albo będą wykorzystane w rolnictwie, albo pozostaną bezczynne. Zaostrzenie reguł rynkowych nie musi wywoływać selekcji i koncentracji podmiotów. Gospodarstwa często na spadek cen i utargów odpowiadają wzrostem produkcji (Wicki 2010).

Kluczową kwestią w procesie konstruowania strategii rozwojowej jest wybór celów. Ich sprecyzowanie wiąże się z podstawowymi aspektami procesu rozwoju, czyli z aspektami techniczno-gospodarczym, ekonomicznym, przestrzenno-ekologicznym, społeczno-politycznym oraz cywilizacyjno-kulturowym.

Przyszłość rolnictwa w Unii Europejskiej jest powiązana z akcentami, jakie będą położone w przyszłej WPR. Ewolucja tej polityki jest powiązana z następującymi problemami:

- Rolnictwo i wieś poszukują nowej równowagi pomiędzy celami, do których powinny zmierzać: bezpieczeństwo żywnościowe, stabilizacja cen rolnych, konkurencyjność rolnictwa i sektora gospodarki żywnościowej, stawienie czoła wyzwaniom związanym ze zmianami klimatu, globalizacją itp.
- Obszary wiejskie stanowią ważny element różnorodności geograficznej i społeczno-ekonomicznej. W dążeniu do zapewnienia spójności terytorialnej i zachowania żywotności obszarów wiejskich istotne znaczenie dla procesów rozwojowych ma różnicowanie działalności gospodarczej, jak i zapewnienie dostępu do usług socjalnych, dostęp do sieci transportowych i telekomunikacyjnych.

- Konieczne jest podejście zintegrowane, które opiera się na integracji polityk (polityki spójności, WPR, a także innych mających skutki terytorialne – jak polityka transportowa, ochrony środowiska itp.).

WPR przechodzi kolejną poważną reformę, aby sprostać wyzwaniom w perspektywie 2020 roku i dalszej. Jej celem jest polityka, która będzie przyjaźniejsza środowisku, sprawiedliwsza w dostępie do środków i skuteczniejsza w osiąganiu zamierzeń. Rolnictwo europejskie musi stać się bardziej konkurencyjne zarówno z ekonomicznego, jak i ekologicznego punktu widzenia.

Głównymi kierunkami rozwoju WPR w przyszłości będą:

1. Bardziej ukierunkowane wsparcie dochodów w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
2. Sprawniej działające i lepiej dostosowane narzędzia zarządzania kryzysowego, mające sprostać nowym wyzwaniom gospodarczym. Niestabilność cen stanowi zagrożenie dla długofalowej konkurencyjności rolnictwa. Proponuje się wspieranie tworzenia ubezpieczeń i funduszy wzajemnego inwestowania.
3. Płatność ekologiczna na rzecz długofalowej wydajności i ochrony ekosystemów.
4. Dodatkowe inwestycje na rzecz badań naukowych i innowacji.
5. Bardziej konkurencyjny i zrównoważony łańcuch dostaw żywności. Rolnictwo jest bardzo rozdrobnione i mało ustrukturyzowane. Proponuje się wsparcie organizacji producentów i organizacji międzybranżowych oraz rozwijanie krótkich łańcuchów sprzedaży.
6. Zachęcanie do inicjatyw rolnośrodowiskowych.
7. Pobudzanie zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.
8. Większe uwzględnienie obszarów najbardziej zagrożonych.
9. Uproszczenie kilku mechanizmów WPR, w szczególności zasady współzależności oraz systemów kontroli, bez zmniejszania ich skuteczności.

Tworząc nową strategię rozwoju rolnictwa europejskiego dostosowaną do warunków globalnych, należy przedstawić najważniejsze we współczesnym świecie modele rozwoju rolnictwa.

6.2. Wnioski i rekomendacje zmian w rolnictwie Ukrainy

Ukraina ma znaczny potencjał rozwoju produkcji rolniczej. Posiada ponad 33 mln ha gruntów ornych dobrej jakości i zajmuje obecnie czołowe miejsce w produkcji i eksporcie zbóż, olejów spożywczych, produktów pszczelich i jaj na świecie. Na przykład produkcja zbóż w 2014 roku wyniosła 64 mln ton i Ukraina w ich eksporcie była na 3. miejscu w świecie. Eksport zbóż osiągnął w latach 2015–2016 36 mln ton (dla porównania Stany Zjednoczone – 84,5 mln ton, a państwa UE – 42 mln ton).

Ukraina ma także duże możliwości dalszego rozwoju produkcji rolnej. Wynika to przede wszystkim z korzystnych dla rolnictwa warunków geograficznych i naturalnych, bowiem kraj posiada urodzajne gleby, wśród których dominują czarnoziemy,

a na większości obszaru kraju panuje korzystny dla rolnictwa klimat. Zaproponowana została też koncepcja rozwoju obszarów wiejskich ujmująca w jednym dokumencie całość złożonej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na Ukrainie w latach 2015–2020. Istnieją więc też ramy polityczne dla takiego rozwoju.

Ukraina ma potencjał, aby stać się jednym z liderów światowego rynku rolnego. Po dokonaniu modernizacji rolnictwa, a szczególnie jego otoczenia obsługującego skup, przetwórstwo i obrót produktami rolnictwa, może być się krajem, który będzie miał nowoczesne rolnictwo z wydajnymi technologiami i stanie się liderem we wdrażaniu innowacji w rolnictwie i przetwórstwie, ze względu na korzystną skalę produkcji. Istotne jest, aby była także państwem, w którym rolnictwo nie tylko wytwarza się surowce rolne i je eksportuje, ale nastawione jest na produkcję wyrobów wysokoprzetworzonych o dużej wartości dodanej. Rolnictwo i przetwórstwo może być siłą napędową gospodarki i tworzyć dodatkowe tysiące miejsc pracy także w branżach powiązanych – w sferze zaopatrzenia agrobiznesu i w agrologistyce.

Doświadczenia zmian w polskim rolnictwie od okresu transformacji gospodarki na początku lat 90. XX wieku są bardzo złożone. Nie wszystkie mogą być bezpośrednio wykorzystane ze względu na odmienną sytuację polityczną i ekonomiczną Ukrainy obecnie. Niemniej można unikać błędów i korzystać z dobrych doświadczeń.

Na podstawie analizy polskich doświadczeń w zakresie reform w rolnictwie i w jego otoczeniu zaproponowano następujące kierunki działania, na których należy skoncentrować uwagę w aspekcie rozwoju rolnictwa na Ukrainie. Rekomendacje dla Ukrainy w dziedzinie rolnictwa i gospodarki żywnościowej przedstawiono w kilku najważniejszych, naszym zdaniem, sferach.

Ogólne regulacje prawne

1. Stworzenie i uchwalenie skutecznego prawa w zakresie ochrony środowiska i zarządzania zasobami naturalnymi. Wiele z głównych europejskich dokumentów strategicznych skupia się na problematyce ekologii i ochrony środowiska, w tym na obszarach wiejskich. Wprowadzenie norm ochrony środowiska zbliżonych do europejskich, ze zwróceniem uwagi na to, aby zapisy nie ograniczały rozwoju ukraińskiej gospodarki, zapewnienie podstaw do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, a także rozwój rolnictwa ekologicznego tam, gdzie jest to ekonomicznie uzasadnione przyczyni się do zbliżenia prawodawstwa w zakresie aspektów środowiskowych i klimatycznych do obowiązującego w krajach UE.
2. Stworzenie stabilnego systemu prawnego dotyczącego rozwoju rolnictwa oraz dostosowanie ukraińskiego ustawodawstwa, w szczególności w sferze w rolnictwa, zgodnie z normami międzynarodowymi i europejskimi, w tym poprzez realizację układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a UE. Istotne jest nie tylko przyjęcie odpowiednich ustaw, przepisów, zarządzeń, ale także zapewnienie ich wdrożenia w sektorze rolnym, przetwórstwie i handlu.

3. Zbliżanie prawodawstwa i deregulacja. Dalszy rozwój deregulacyjnych reform i realna walka z korupcją we wszystkich sektorach i na wszystkich poziomach, ponieważ korupcja jest główną przeszkodą dla inwestycji i rozwoju nie tylko rolnictwa, w tym jest ograniczeniem dla inwestycji zagranicznych.
4. Ograniczenie możliwości zmian w krajowym prawie ukraińskim, aby zabezpieczyć się przed niekontrolowanym upowszechnieniem produkcji genetycznie modyfikowanych roślin (GMO). Nadmierne upowszechnienie produkcji roślin GMO, za czym lobbują niektóre międzynarodowe firmy z branży rolniczej i biotechnologicznej, ograniczy możliwości zbytu produkcji do krajów, w których istnieją ograniczenia w obrocie produktami zawierającymi GMO, a w których można uzyskać wyższe ceny produktów.
5. Ograniczenie wpływu oligarchów i tworzenie warunków dla wolnej konkurencji we wszystkich sektorach gospodarki. Ukraińskie rolnictwo stało się w ostatnich latach biznesem na tyle intratnym, że skłoniło to do zaangażowania się w sektor największych miejscowych oligarchów. Dostrzegli oni w rolnictwie szanse na większe zyski niż w przeżywających recesję przemyśle ciężkim i metalurgii, stanowiących dotąd filary ich biznesowej działalności.

Działanie organów państwa i samorządów

6. Nadanie samorządom lokalnym większej swobody prawnej i finansowej, np. w zarządzaniu przychodami z podatków, ale zwiększenie zakresu ich obowiązków i odpowiedzialności za stan spraw na obszarach wiejskich w ramach reformy administracyjnej.
7. Restrukturyzacja i reorganizacja Ministerstwa Polityki Rolnej i Żywności w kierunku jasnego określenia kompetencji ministerstwa, przedsiębiorstw państwowych, instytucji i organizacji, które należą do sfery jego zarządzania i ich relacji z innymi agencjami rządowymi powołanymi dla wspierania rolnictwa i rozwoju wsi (budowa efektywnej struktury administracyjnej, zmniejszenie centralizacji, polityka kadrowa).
8. Optymalizacja systemu podatkowego oraz wprowadzenie odpowiedniej, sprzyjającej inwestycjom formuły opodatkowania dla rolników. Formuła podatku powinna zwiększać zainteresowanie producentów inwestycjami prowadzącymi do modernizacji sektora rolnego i przetwórstwa oraz stymulować do wdrażania postępu technologicznego. Racjonalizacja i wyeliminowanie istniejących nieprawidłowości opodatkowania sektora rolnego będą prowadzić do zwiększenia efektywności gospodarowania, zmniejszenia szarej sfery w rolnictwie oraz do wzrostu wpływów z podatków z legalnej działalności.
9. Przegląd istniejącego systemu dopłat do rolnictwa i przetwórstwa oraz handlu żywnością, wprowadzenie sztywnej dyscypliny do tych płatności. System podatkowy i motywacyjny (wsparcia) powinien być przewidywalny, prosty i jednoznaczny.

10. Stworzenie skutecznego systemu kredytowania rolnictwa z subsydiami z budżetu państwa w celu przyśpieszenia modernizacji rolnictwa i przetwórstwa.

Rozwój obszarów wiejskich i reforma rynku ziemi

11. Rozwój obszarów wiejskich – odrodzenie ukraińskiej wsi. Kierunki polityki rozwoju obszarów wiejskich powinny wspierać i promować zrównoważony i trwały rozwój obszarów wiejskich, samorządów w gminach wiejskich i gospodarki obszarów wiejskich w kraju. Można to osiągnąć poprzez zapewnienie bezpośredniego wsparcia prawnego i finansowego oraz wzmocnienie zdolności społeczności wiejskich do podejmowania decyzji, a także poprzez opracowanie i wdrożenie zintegrowanych strategii rozwoju obszarów wiejskich, zapewniając udział mieszkańców tych obszarów w tworzeniu strategii.
12. Całościowa reforma rolna (reforma rynku ziemi) – trzeba wprowadzić jednolite i przejrzyste zasady obrotu na rynku ziemi, które będą uwzględniać wszystkie interesy i zagrożenia, oraz będą sprzyjać efektywnemu wykorzystaniu gruntów jako zasobu produkcyjnego, ale też pozostałych aktywów w rolnictwie, poprzez tworzenie korzystnych warunków dla otwartej i przejrzystej dzierżawy państwowych i komunalnych gruntów rolnych i wprowadzenie rozwiązań dla całego rynku gruntów rolnych. Mimo formalnej prywatyzacji ziemi wciąż odwołane jest bowiem wprowadzenie swobodnego obrotu gruntami rolnymi. Należy także, do czasu wyrównania siły nabywczej krajowych i zagranicznych inwestorów, zabezpieczyć się przed spekulacją ziemią oraz przed jej przejmowaniem przez inwestorów zagranicznych.

Wsparcie dostosowania produkcji do norm międzynarodowych (UE, USA, Chiny, WNP)

13. Tworzenie systemu bezpieczeństwa żywności, który nie zakłóca aktywności rynków, a zapewnia wszystkim fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej ilości bezpiecznych produktów spożywczych o wystarczającej wartości odżywczej poprzez ukierunkowane wsparcie dla najsłabszych grup ludności. Należy opracować program ukierunkowanej pomocy żywnościowej, a także skutecznego monitorowania bezpieczeństwa żywnościowego kraju.
14. Stworzenie przejrzystego systemu ochrony konsumentów żywności i zabezpieczenie produkcji wysokiej jakości z uwzględnieniem jakościowych norm krajowych, ale też z wykorzystaniem elementów norm obowiązujących za granicą. Wdrożenie zasad i norm zapewnienia bezpieczeństwa i jakości żywności zgodnych z wymaganiami na rynkach europejskich, ale także innych krajów świata przyniesie możliwość prowadzenia handlu przetworzoną żywnością na bardziej dochodowych rynkach.

Wsparcie modernizacji i postępu w rolnictwie i przetwórstwie w celu zwiększania wartości dodanej

15. Należy zmienić nastawienie w gospodarce z ilościowego na jakościowe. Obecne władze na Ukrainie przedkładają ilościowe, a nie jakościowe zmiany w gospodarce, utrwalając tym samym dotychczasowy model koncentracji czynników produkcji oraz produkcji w ramach wielkich agroholdingów. Obserwowany dotychczas rozwój sektora prowadzi do koncentracji produkcji w ramach wielkich koncernów, tzw. agroholdingów o ekstensywnym modelu gospodarowania. Sto największych z nich kontroluje już ponad 30% ziemi (6,7 mln ha), użytkowanej przez wszystkie przedsiębiorstwa działające w ukraińskim rolnictwie (około 50 tys.), co odpowiada ponad 16% łącznego obszaru użytków rolnych Ukrainy. Działalność części agroholdingów często jednak sprowadza się do rabunkowej eksploatacji zasobów w okresie obowiązywania umów dzierżawy. Prowadzi to często do degradacji ziemi i dewastacji wykorzystywanych aktywów rzeczowych.
16. Stymulacja wzrostu poziomu przetwarzania surowców rolnych i stworzenie warunków dla szybkiego rozwoju przemysłu przetwórczego na Ukrainie. Poprzez to należy dążyć do zwiększenia przeciętnego poziomu przetworzenia produktów rolnictwa, co umożliwi zarówno eksport produktów o większej wartości dodanej, jak też da podstawę do płacenia wyższych cen rolnikom za wytwarzany surowiec. Innymi słowy, należy zapobiegać przechwytywaniu wartości dodanej przez eksporterów i nabywców zagranicznych. W przeciwnym razie Ukraina może stać się na trwałe bazą surowcową dla innych krajów.

Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej rolnictwa, przetwórstwa i handlu produktami rolno-spożywczymi

17. Odzyskanie, unowocześnienie i rozwój infrastruktury logistycznej służącej międzynarodowemu handlowi produktami rolnymi (porty, terminale przeładunkowe, elewatory zbożowe, magazyny, drogi, transport). Umożliwi to rozwój sprawnych łańcuchów dostaw produktów rolno-żywnościowych i wzrost wartości dodanej generowanej w obrębie łańcucha. Istotne jest także ciągłe doskonalenie działalności operacyjnej uczestników łańcucha żywnościowego. W połączeniu z produkcją wysokiej jakości umożliwi to podmiotom z sektora agrobiznesu na Ukrainie zwiększenie konkurencyjności produktów rolnych i żywnościowych wytwarzanych na Ukrainie w skali międzynarodowej oraz umożliwi ich efektywne przechowywanie, transport oraz eksport.

Wsparcie rozwoju kapitału społecznego w celu podniesienia poziomu wiedzy, umiejętności współpracy oraz przedsiębiorczości

18. Rozwój nauki i edukacji rolniczej. Należy dążyć do zreformowania programów badawczych i programów kształcenia w publicznych instytucjach badawczych i edukacyjnych w celu lepszego dopasowania oferty do potrzeb nowoczesnego rol-

nictwa. Ważną rolę powinny odgrywać badania związane z ulepszaniem i dostosowaniem technologii produkcji do warunków klimatycznych i glebowych w poszczególnych regionach Ukrainy. Nowe programy edukacyjne (kształcenia) powinny uwzględniać potrzeby zatrudnienia zarówno w mniejszych gospodarstwach prywatnych, jak i w gospodarstwach wielkoobszarowych.

19. Promowanie wprowadzania zmian i nowych technologii w rolnictwie, rozwój usług doradczych. Zapewnienie możliwości, wsparcie organizacyjne i finansowe oraz zachęcanie studentów i młodych specjalistów do staży zagranicznych w nowoczesnych przedsiębiorstwach i gospodarstwach. Umożliwi to transfer wiedzy, a później jej upowszechnianie w podmiotach związanych z rolnictwem, instytucjach naukowych i edukacyjnych. Stworzenie odpowiedniej infrastruktury doradczej i rozwój usług doradczych. Ważne w tym aspekcie jest korzystanie z doświadczenia, np. rolnictwa wielkich równin w USA, które funkcjonuje w podobnych warunkach i od wielu lat boryka się z problemami erozji gleb i niedoboru wody.
20. Wprowadzenie nowych mechanizmów koordynacji polityki rolnej i stopniowe przygotowanie się do uczestniczenia w mechanizmach zbliżonych do wspólnej polityki rolnej. Jednym z tych mechanizmów może być np. FARDA (*Foundation for Agriculture and Rural Development Assistance*) – fundacja wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich. Głównym celem utworzenia fundacji może być rozwój kompetencji w zakresie zarządzania projektami w sektorze rolno-spożywczym oraz poprawa dostępu do analiz skutków polityki rolnej, badań rynku itp.
21. Wspieranie wymiany pokoleń w rolnictwie. Na przykład w Polsce bardzo poważne wsparcie udzielane jest młodym rolnikom przejmującym gospodarstwa w celu zapewnienia szybszego rozwoju i przemian w sektorze. Około 40% rolników w Polsce ma poniżej 44 lat, podczas gdy w innych krajach UE jest to zaledwie 20%. Dodatkowo młody rolnik może liczyć na wyższy poziom wsparcia w ramach programów modernizacyjnych – wkład własny może być zmniejszony do 60%, do 50%, a nawet do 40%, jeśli gospodarstwo położone jest na obszarze o trudnych warunkach gospodarowania.

Wzmocnienie i utrzymanie roli firm krajowych w rolnictwie, przetwórstwie i eksporcie produktów rolno-żywnościowych oraz zabezpieczenie przed nadmiernym uzależnieniem od kapitału zagranicznego

22. Promocja żywności produkowanej na Ukrainie i znalezienie nowych rynków zbytu dla produktów rolnych. Polityka handlowa Ukrainy nie powinna koncentrować się na jakimś jednym kierunku w eksporcie. Potrzebne są ułatwienia w eksporcie produktów na rynki międzynarodowe. Wymaga to oczywiście zawierania umów z różnymi krajami lub ich ugrupowaniami z klauzulami wzajemności. Wymaga to także większego wykorzystania mechanizmów, które daje umowa o wolnym handlu. Ważna jest państwowa promocja eksportu i marki ukraińskiej żywności oraz samej Ukrainy.

Wprowadzenie systemowych rozwiązań i programów wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich na wzór PROW z dedykowanym wsparciem określonych działań

23. Należy rozpocząć prace dotyczące zaprojektowania systemu finansowania rolnictwa zgodnie z założeniami WPR. Można w tym celu wykorzystać doświadczenia polskie, szczególnie co do struktury finansowania (bezpośredniego i dedykowanego wsparcia poszczególnych kierunków modernizacji). Obecnie Polska jest jednym z największych odbiorców pomocy finansowej w ramach programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach UE. W ciągu ostatnich 10 lat polscy rolnicy otrzymali ponad 17 mld euro bezpośredniego finansowania. Należy zauważyć, że pełne wykorzystanie środków nie byłoby możliwe bez udziału państwa polskiego w finansowaniu rolnictwa, ponieważ środki europejskie muszą być uzupełniane środkami krajowymi (zasada współfinansowania).
24. Utworzenie Agencji w celu bieżącego zarządzania własnością rolną i realizacji strategicznych celów zarządzania zasobami ziemi rolniczej oraz utworzenie Funduszu Rozwoju Ukraińskiej Wsi, podobnego do rozwiązań funkcjonujących w Polsce w latach 90. XX wieku. Powinno to wspomóc modernizację technologiczną gospodarstw rolnych, podobnie jak zostało to osiągnięte w Polsce. Przykładowo już w 1990 roku powstał Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – organizacja pozarządowa, której celami były poprawa infrastruktury technicznej, rozwój lokalnej przedsiębiorczości, edukacji, usług społecznych i tworzenie miejsc pracy dla osób na obszarach wiejskich.

Konieczne jest odpowiednie przygotowanie się i maksymalne wykorzystanie możliwości, jakie daje stowarzyszenie Ukrainy z Unią Europejską. Część handlowa porozumienia zaczęła obowiązywać już w styczniu 2016 r. Porozumienie o wolnym handlu z Ukrainą (DCFTA), jest najważniejszą częścią umowy stowarzyszeniowej, która otwiera unijny rynek dla Ukrainy poprzez stopniowe znoszenie cel i kwot oraz poprzez harmonizację prawa i norm w różnych sektorach, m.in. w zakresie wymagań fitosanitarnych. Obecnie gospodarka Ukrainy, w tym w szczególności rolnictwo, znajduje się w okresie wychodzenia z kryzysu związanego z problemami w realizacji procesu transformacji systemowej i zmian w strukturze własnościowej rolnictwa. Wykorzystanie polskiego doświadczenia w zakresie reformowania i wspierania rozwoju sektora na Ukrainie, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania oraz wykorzystanie możliwości, jakie daje umowa o stowarzyszeniu z UE, zwłaszcza co do strefy wolnego handlu z UE, umożliwi przedstawienie prognozy, że w sprzyjających warunkach zewnętrznych nastąpi rozwój sektora rolnego i przetwórstwa rolno-spożywczego, a Ukraina stanie się jednym z liderów europejskiego i światowego rynku rolnego.

Podsumowanie

W podsumowaniu przedstawiono najważniejsze wyniki pracy.

1. W Polsce sektorem polskiej gospodarki, który jako pierwszy w okresie transformacji zetknął się z zasadami działania wolnego rynku, było rolnictwo. Dynamika zmian produktu krajowego brutto, w tym rolnictwa w badanym okresie pokazuje stabilny wzrost w okresie 1991–2003, kontynuowany także w latach 2004–2013. Nastąpił też wzrost wartości dodanej brutto w rolnictwie. Udział rolnictwa w tworzeniu PKB w Polsce systematycznie obniżał się z 7,4% w 1991 roku i do 2,9–3,0% w latach 2004–2013. Jest to zjawisko charakterystyczne dla gospodarek rozwiniętych. Globalna produkcja rolnicza w ujęciu nominalnym szybko rosła od 11,1 mld zł w 1991 roku do 56,3 mld zł w 2003 roku i do 107,8 mld zł w 2013 roku. Mimo to, wzrost w ujęciu realnym nie był znaczący.
2. Polska stała się ważnym producentem rolnym w UE. Obecnie gospodarstwa rolne wytwarzają w Polsce produkcję, której wartość globalna (w cenach bieżących) plasuje polskie rolnictwo na 7. miejscu w Unii Europejskiej, za Francją, Niemcami, Włochami, Hiszpanią, Wielką Brytanią i Holandią. Polska jest liderem w Europie w produkcji jabłek i czarnej porzeczki, ale także ma wysoką pozycję w produkcji mleka oraz drobiu. W handlu zagranicznym produktami rolno-żywnościowymi następował wzrost, a także uzyskuje się znaczące saldo dodatnie obrotów (około 8 miliardów dolarów w 2013 roku). Należy również podkreślić, że Polska nie tylko zdobywa rynki zbytu dla artykułów rolno-spożywczych wśród sąsiadów czy krajów członkowskich UE, ale także poszukuje odbiorców na Bliskim i Dalekim Wschodzie.
3. Polskie rolnictwo po 1989 roku dokonało ogromnego postępu, ale w dalszym ciągu ma jeden z najmniej produktywnych sektorów rolniczych w Unii Europejskiej. Jest to związane z rozdrobnieniem gospodarstw rolnych. Średnio w Polsce powierzchnia gospodarstwa wynosi 10 ha, w Niemczech – około 60 ha. Rozdrobnione gospodarstwa zatrudniają bardzo duży odsetek pracujących – 16 procent. W Niemczech jest to dziesięć razy mniej przy trzykrotnie większej wydajności.
4. Rozpoczęty po 1989 roku proces transformacji objął również politykę w sferze rolnictwa i wsi. Jego wyrazem były nowe rozwiązania instytucjonalne, których przykładem były trzy, powołane w latach dziewięćdziesiątych, agencje rządowe, tj.:
 - ARR utworzona dla prowadzenia działań interwencyjnych na rynku produktów rolnych. Ogółem płatności zrealizowane przez ARR w ramach wsparcia sektora rolno-żywnościowego w latach 1991–2013 wyniosły 31,2 mld zł.
 - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie ANR) powołana w 1992 roku, której zadaniem było zarządzanie ziemią państwową i restrukturyzacja państwowych gospodarstwach rolnych.

- ARiMR powołana w 1994 roku w celu wspierania rozwoju rolnictwa i wsi. W latach 1994–2013 rozdysponowała w ramach programów krajowych i unijnych na modernizacyjne programy pomocowe aż 196,5 mld zł.
5. Pomoc przedakcesyjna dla polskiego rolnictwa przekazana w ramach programów PHARE, ISPA i SAPARD przyczyniła się do lepszego przygotowania do realizacji WPR oraz prowadziła do jego modernizacji.
 - ISPA – dotyczył wsparcia dużych projektów inwestycyjnych związanych z rozwojem transeuropejskich sieci transportowych oraz ochrony środowiska. Polskie rolnictwo w ramach programu ISPA w latach 2000–2004 otrzymało 1,2 mld euro.
 - PHARE – instrument bezzwrotnej pomocy UE dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w okresie przedakcesyjnym. Program PHARE został ukierunkowany na przyspieszenie procesów integracyjnych z UE. Polskie rolnictwo otrzymało w ramach tego programu 511,5 mln euro.
 - SAPARD – miał na celu rozwiązywanie problemów związanych z procesami dostosowawczymi w rolnictwie. W jego ramach w latach 2000–2006 do rolnictwa w Polsce trafiło 1065,53 mln euro.
 6. Począwszy od wejścia Polski do Unii Europejskiej ważnym czynnikiem wzmacniającym procesy rozwojowe w polskiej gospodarce są transfery z budżetu UE, które w okresie od 1 maja 2004 roku do 2014 roku wyniosły prawie 95,9 mld euro. W tym samym czasie Polska wpłaciła do budżetu UE około 32,6 mld euro tytułem składki członkowskiej oraz 143 mln euro tytułem zwrotu środków. Na większość transferów z UE do Polski w tym okresie składają się środki związane z polityką spójności (60,4 mld euro) oraz wspólną polityką rolną (około 31,1 mld euro). Prawie 15 mld euro przeznaczono na płatności bezpośrednie, 12,5 mld euro na programy rozwoju obszarów wiejskich oraz ponad 1,4 mld euro na interwencje rynkowe. W budżecie UE na lata 2014–2020 Polska na realizację WPR zaplanowano 32,1 mld euro.
 7. Można stwierdzić, że w okresie stowarzyszenia (1990–1999) w polskim rolnictwie strategiczne cele były skierowane na: zwiększenie zatrudnienia i mobilności siły roboczej na terenach wiejskich; szybką prywatyzację i powstanie małych jednostek produkcyjnych, a także przebudowę struktur sektora rolnego, tworzącą przesłanki do adaptacji rolnictwa do mieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej. W latach przedakcesyjnych – 2002–2003 – było to wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki rolno-żywnościowej, tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowania zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej. Po akcesji, w latach 2004–2011, główny nacisk położono na modernizację gospodarstw, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, a także jakości kapitału ludzkiego i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Obecnie cele strategiczne w rolnictwie ukierunkowane są na dalsze jego unowocześnianie, ułatwianie transferu wiedzy i innowacji, wspieranie organizacji łańcucha żywno-

ściowego, promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu.

8. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (PROW) był realizowany w pierwszej perspektywie finansowej po wstąpieniu do UE. Głównym celem programu był szeroko rozumiany rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. Na działania programu wydatkowano 3,6 mld euro (14,2 mld zł). Najwięcej środków finansowych programu przeznaczono na realizację takich działań, jak: wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW (26% środków), dostosowywanie gospodarstw do standardów UE (18%) i renty strukturalne (15%). Znaczną część środków (19%), przeznaczono na uzupełnienie płatności obszarowych.
9. W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” ARiMR udzieliła pomocy na kwotę 6,6 mld zł. Najwięcej środków przekazano beneficjentom działania inwestycje w gospodarstwach rolnych (2418,5 mln zł) i działania poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych (1702,3 mln zł).
10. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) był instrumentem realizacji polityki Unii Europejskiej i największym programem pomocowym dla obszarów wiejskich, finansowanym w ramach II filaru wspólnej polityki rolnej. Wśród krajów UE Polska dysponowała największą alokacją z EFRROW (13,4 mld euro). Uzupełnione były one o wkład z budżetu krajowego – 4 mld euro. Razem wydatkowano prawie 62 mld zł.
11. Celem głównym kolejnego PROW 2014–2020 jest, zgodna z założeniami strategii rozwoju kraju, poprawa konkurencyjności rolnictwa z uwzględnieniem celów środowiskowych, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Budżet programu wynosi ponad 13,5 mld euro.
12. Oceniając polskie rolnictwo należy stwierdzić, że jedną z jego charakterystycznych cech jest znaczne zróżnicowanie przyrodniczych warunków produkcji (ukształtowanie terenu, warunki glebowe, klimatyczne), a także warunków produkcyjno-ekonomicznych, infrastrukturalnych i społeczno-kulturowych. Jest ono mniej wydajne w porównaniu z rolnictwem państw UE i wolniej przebiegają w nim procesy modernizacyjne.
Długookresowa poprawa sytuacji ekonomicznej w polskim rolnictwie jest uwarunkowana przede wszystkim: zmniejszeniem liczby zatrudnionych bezpośrednio w rolnictwie; koncentracją produkcji w mniejszej liczbie gospodarstw rolnych; edukacją i transferem wiedzy; wzrostem znaczenia funkcji pozaprodukcyjnych rolnictwa; wzrostem popytu na produkowaną w Polsce żywność na rynku krajowym, europejskim, jak i światowym; wzrostem cen żywności na świecie.
13. Doświadczenia ponad 20 lat zmian w polskim rolnictwie od okresu transformacji gospodarki na początku lat 90. XX wieku do chwili obecnej są bardzo złożone. Nie

wszystkie mogą być bezpośrednio wykorzystane jako model do realizacji na Ukrainie ze względu na jej odmienną obecnie sytuację polityczną i ekonomiczną. Niemniej można unikać błędów i korzystać z dobrych doświadczeń. Na podstawie analizy polskich doświadczeń w zakresie reform w rolnictwie i w jego otoczeniu zaproponowano następujące sfery, na których należy skoncentrować uwagę w aspekcie rozwoju rolnictwa na Ukrainie.

Rekomendacje w dziedzinie rolnictwa i gospodarki żywnościowej dla Ukrainy przedstawiono w następujących sferach:

- ogólne regulacje prawne;
- działanie organów państwa i samorządów;
- rozwój obszarów wiejskich i reforma rynku ziemi;
- wsparcie dostosowania produkcji do norm międzynarodowych;
- wsparcie modernizacji i postępu w rolnictwie i przetwórstwie w celu zwiększania wartości dodanej;
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej rolnictwa, przetwórstwa i handlu produktami rolno-spożywczymi;
- wsparcie rozwoju kapitału społecznego w celu podniesienia poziomu wiedzy, umiejętności współpracy oraz przedsiębiorczości;
- wzmocnienie i utrzymanie roli firm krajowych w rolnictwie, przetwórstwie i eksporcie produktów rolno-żywnościowych oraz zabezpieczenie przed nadmiernym uzależnieniem od kapitału zagranicznego;
- wprowadzenie systemowych rozwiązań i programów wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich na wzór PROW z dedykowanym wsparciem określonych działań.

Wykorzystanie na Ukrainie polskiego doświadczenia w zakresie reformowania i wspierania rozwoju sektora, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania oraz istniejące możliwości, jakie daje umowa o stowarzyszeniu z UE, zwłaszcza w zakresie strefy wolnego handlu z UE, jest podstawą do przewidywania, że w sprzyjających i niezakłóconych przez działania wojenne warunkach zewnętrznych nastąpi rozwój sektora rolnego i przetwórstwa rolno-spożywczego, a Ukraina stanie się jednym z liderów europejskiego i światowego rynku rolnego.

Literatura

- Adamowicz, M. (1995). Spółdzielczość rolnicza w systemie gospodarki rynkowej. W: M. Adamowicz (red.) *Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Spółdzielczość rolnicza w procesie przekształceń rynkowych*. t. III. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- ANR (2016). *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2015 r.* Warszawa: Agencja Nieruchomości Rolnych.
- ARiMR (2006). *SAPARD – wybrane efekty realizacji pomocy przedakcesyjnej w Polsce*. Warszawa: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- ARiMR (2010). *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2009 rok*. Warszawa: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- ARiMR (2015). *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2014 rok*. Warszawa: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- ARiMR (brak daty). *Czym jest Wspólna Polityka Rolna*. Dostępne: <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wspolna-polityka-rolna/czym-jest-wspolna-polityka-rolna.html> (dostęp: 24.04.2016).
- ARiMR (brak daty). *Efekty 10 lat WPR UE w Polsce*. Dostępne: <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly/efekty-10-lat-wspolnej-polityki-rolnej-ue-w-polsce.html>
- ARiMR (brak daty). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*. Dostępne: <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020.html>.
- ARR (2010). *Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2009 roku*. Warszawa: Agencja Rynku Rolnego.
- ARR (2014). *Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2013 roku*. Warszawa: Agencja Rynku Rolnego.
- Bossak, J. (2001). Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki kraju i przedsiębiorstwa. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne. W: Bossak, J., Bieńkowski, W. (red.) *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Brodziński, M. (1998). Przeobrażenia spółdzielczości w procesie transformacji w Polsce. Spółdzielczość wiejska w perspektywie integracji z Unią Europejską. *Vademecum Spółdzielczości SIB*, 8.
- Brodziński, M. (1999). *Dylematy rozwoju spółdzielczości w Polsce*. Warszawa: Fundacja Rozwój SGGW.
- Bukowska, G., Łukaszewicz, A. (2002). Obszary wiejskie i rolnictwo polskie w programach przedakcesyjnych Unii Europejskiej. *Ekonomia*, 6.
- Bułkowska, M., Chmurzyńska, K. (2007). *Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004–2006*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.

- Chechelski, P., Grochowska, R., Wigier, M. (2012). *Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Czechowski, P., Kontycka-Iwanow, M., Prutis, S., Stelmachowski, A. (2000). *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Czyżewski, A. (2007). Makroekonomiczne uwarunkowania wsparcia sektora rolnego w Polsce i Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego*, 2(17), 2.
- Czyżewski, A., Kułyk, P. (2011). Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa, ujęcie teoretyczne i praktyczne. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 11(26), 2.
- Department of Agriculture (2001). *Note for LEADER Program*. Department of Agriculture, Food and Rural Development, Ireland.
- Domagała, A. (2008). *Integracja Polski z Unią Europejską*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- EC (2000). Commission Notice to The Member States of 14 April 2000, laying down guidelines for the Community Initiative for rural development (LEADER+), (OJ C 139, 18.5.2000) *Official Journal of the European Communities*.. dostępne: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000Y0518\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000Y0518(01)).
- EU (1994). *LEADER I Initiative in Ireland, Evaluation and Recommendation. Ex-Post Evaluation of the LEADER I community Initiative 1989–1993*. Dostępne: <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture>.
- FAPA (1998). *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 1997 roku*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- FAPA (2004). *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- Fijałkowski, T. (1994). *Prawo spółdzielcze. Komentarz, akty wykonawcze, orzecznictwo sądowe*. Warszawa: Minipress.
- Fischler, F. (1997). *The new Community Initiative for rural development, LEADER+*. dostępne:<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/coll/art10.htm>
- Gąsiorek, P. (2002). Atuty, bariery i perspektywy samoorganizowania się producentów rolnych w województwie podlaskim. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 3/4.
- Gierulska, J. (2009). *Podejście Leader w Polsce*. Prezentacja programu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dostępne: https://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/24812/138679/file/porownanie_na_strone.pdf.
- Gołębiewska, B. (2010). *Organizacyjno-ekonomiczne skutki zróżnicowania powiązań gospodarstw rolniczych z otoczeniem*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Gołębiewska, B., Chlebicka, A., Maciejczak, M. (2016). *Rolnictwo a środowisko. Bioróżnorodność i innowacje środowiskowe w rozwoju rolnictwa*. Warszawa: Wydawnictwo Wieś Jutra.

- Gołębiowski, J. (2010). *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Gorzela, G., Jałowiecki, B. (2001). Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny. *Studia Lokalne i Regionalne*, 1(5).
- Góral, J., Kulawik, J. (2014). Kapitalizacja subsydiów w rolnictwie. Materiały z konferencji *Osiągnięcia i wyzwania w gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich w 10 lat po rozszerzeniu UE*. Rawa Mazowiecka.
- Górecki, J. (2010). Aktualna sytuacja żywnościowa świata. *Wież i Rolnictwo*, 3.
- Grontkowska, A., Wicki, L. (2015). Zmiany cen roślinnych produktów rolnych a zmiany cen środków do produkcji w Polsce. *Wież Jutra*, 4.
- Hausner, J., Marody, M. (2001). *Polski Talk Show: Dialog społeczny a integracja europejska. EU-monitoring V*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, AE w Krakowie, Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Kancelaria Prezydenta RP (2003). *Konferencja prasowa Zespołu Doradców Ekonomicznych Prezydenta RP*. Dostępne: <http://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2003/art,251,konferencja-prasowa-zespołu-doradców-ekonomicznych-prezydenta-rp.html>.
- Kawecka-Wyrzykowska, E. (1999). *Polska w drodze do Unii Europejskiej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kowalski, A. (2013). Perspektywy rozwoju rolnictwa europejskiego. W: B. Klepacki, A. Kowalski, F. Tomczak, J. Wilkin, J. Zegar, *Znaczenie rolnictwa – perspektywa historyczna i międzynarodowa. Zbiór prac przygotowanych z okazji Jubileuszu 80-lecia Profesora Franciszka Tomczaka*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Kutkowska, B. (2009). Regionalne zróżnicowanie wykorzystania instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju. *Zeszyty Naukowe SGGW – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 1(50).
- Łopaciuk, W. (red). (2011). *Wpływ wspólnej polityki rolnej na rolnictwo*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Małyś, J. (2002). Rozwój agrobiznesu a procesy integracyjne (Cz. II). *Wież i Rolnictwo*, 1.
- Monitor Polski (2000). *Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006*. Monitor Polski 2000 nr 43 poz. 851.
- Monitor Polski (2012). *Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020*. Monitor Polski 2012, poz. 839.
- MRiGŻ (1999). *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich*. Warszawa: MRiGŻ.
- MRiRW (2009). *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*. Warszawa: MRiRW.

- MRiRW (2014a). *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*. Dostępne: www.minrol.gov.pl/pol/content/download/47180/259708/file.pdf
- MRiRW (2014b). *Sprawozdanie z realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 za lata 2012-2013*. MRiRW: Warszawa.
- MRR (2007). *Fundusz Spójności – realizacja projektów w sektorze środowiska w latach 2000–2006 oraz kierunki działań do roku 2010*. Dostępne: <http://slideplayer.pl/slide/406618/>
- MSZ (2014). *Polska 10 lat w Unii*. Prezentacja przygotowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dostępne: http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/polskie_10_lat_w_unii
- NIK (2014). *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Nurzyńska, I., Poczta, W. (red.) (2014). *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pietrzykowski, R., Wicki, L. (2011). Regional Differentiation in Uptaking the CAP Funds on Agrienvironmental Programmes in Poland. *Economic Science for Rural Development*, 26.
- Pietrzykowski, R., Wicki, L. (2011). Regionalne zróżnicowanie wykorzystania środków z programów wspólnej polityki rolnej na modernizację rolnictwa. *Roczniki Nauk Rolniczych Seria G*, 97(4).
- Piworowicz, J. (2015). *Wspólna polityka rolna i jej wpływ na rozwój rolnictwa w Polsce*. Praca końcowa wykonana pod kierunkiem dr. M. Bogdańskiego. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Podgórski, B., Świętochowski, L. (2013). Stan rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. *Więś i Rolnictwo*, 2(159).
- Podgórski, B., Świętochowski, L. (2014). Gospodarowanie nieruchomościami zasobu własności rolnej skarbu państwa. *Więś i Rolnictwo*, 2(163).
- Potyra, S., Balicka, A., Bystrzycki, A. (red.) (2006). *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*. Dostępne: <http://www.arr.gov.pl/data/00321/jubileusz.pdf>
- Rembisz, W. (red.) (2004). *Rynki rolne, funkcjonowanie, regulacje i interwencja a informacja*. Warszawa: ABG S.A.
- Rosati, D. (1998). *Polska droga do rynku*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rosenberg, N., Birdzell, Jr. L. (1994). *Historia kapitalizmu*. Kraków: Wydawnictwo Signum.
- Runowski, H. (1994). *Koncentracja produkcji zwierzęcej*. Warszawa: Fundacja „Rozwój SGGW”.
- Runowski, H. (1997). *Postęp biologiczny w rolnictwie*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.

- Siekierski, J. (2014). Strategie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w latach 1990–2020. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 24(1).
- Sikorska, A., Ciodyk, T., Zagórski, T., Zadura, A., Buks, B. (2013). *Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy nr 16*. Warszawa: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB.
- Skawińska, E. (1997). *Spółdzielczość wiejska w warunkach integracji rynku produktów żywnościowych Polski i UE*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Szumski, S. (2007). *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Warbiński, M. (brak daty). *Efekty negocjacji w wybranych obszarach – rolnictwo*. Dostępne: <http://instrukcja.opoka.org.pl/biblioteka/X/XU/rolnictwo.html>
- Wicka, A. (red.) (2013). *Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Wicki, L. (2007). Wpływ postępu biologicznego na plonowanie i ekonomikę produkcji zbóż ozimych. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G*, 94(1).
- Wicki, L. (2009a). Zmiany w zużyciu nasion kwalifikowanych w Polsce. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G*, 94(4).
- Wicki, L. (2009b). Finansowanie budżetowe postępu biologicznego w produkcji roślinnej. *Roczniki Naukowe SERiA*, (XI)2.
- Wicki, L. (2010). *Efekty upowszechniania postępu biologicznego w produkcji roślinnej*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Wicki, L., Grontkowska, A. (2015). Zmiany znaczenia agrobiznesu w gospodarce i w jego wewnętrznej strukturze. *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, 102(3).
- Wicki, L., Pietrzykowski, R. (2010). Dynamika zmian dysproporcji regionalnych rolnictwa mierzona poziomem nawożenia. *Roczniki Naukowe SERiA*, (XII)3.
- Wicki, L., Wicka, A. (2016). Bio-Economy Sector in Poland and Its Importance in The Economy. *Economic Science for Rural Development*, 41.
- Wigier M. (red.) (2012). *Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Wilkin, J. (1986). *Współczesna kwestia agrarna*. Warszawa: PWN.
- Wilkin, J. (1994). Polityka rolna państwa: poziom niezbędnej aktywności. *Ekonomista*, 4.
- Wilkin, J. (1995). *Jaki kapitalizm, jaka Polska?* Warszawa: PWN.
- Wilkin, J. (2002). Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji Polski z Unią Europejską. W *Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*. Warszawa: IRWIR PAN.
- Wilkin, J. (red.) (2001). *Polska wieś 2000. Raport o stanie wsi*. Warszawa: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Woś, A. (1994). Strategia rozwoju sektora żywnościowego w Polsce. *Ekonomista*, 3.

- Woś, A. (1996). *Agrobiznes. T. 1: Makroekonomika*. Warszawa: Wydawnictwo Key Text.
- Woś, A. (1998). *Agrobiznes*. W: Woś A. (red.) *Encyklopedia Agrobiznesu*. Warszawa: Fundacja Innowacja.
- Woś, A. (red.) (1994). *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1993 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. (red.) (1997). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1996 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. (red.) (1998). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1997 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. (red.) (1999). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1998 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. (red.) (2000). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1999 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. (red.) (2001). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2000 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. (red.) (2003). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2002 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. (red.) (2004). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2003 roku*. Warszawa: IERiGŻ.
- Woś, A. Gruda, M. (red.) (1998). *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997)*. Warszawa: IERiGŻ.
- Zalesko, M. (2006). *Instytucjonalizacja rynku rolnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa.
- Żmija, J., Kuczek, L. (1999). Dynamika i bariery rozwoju grup marketingowych oraz grup producenckich a zatrudnienie na wsi. W: Spółdzielczość w stymulowaniu rozwoju lokalnego i tworzeniu nowych miejsc pracy. *Vademecum Spółdzielczości*, 10.