

Aldona Zawojńska¹

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Warszawa

Ocena przez rolników instytucji realizujących wspólną politykę rolną oraz politykę rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Farmers' evaluation of institutions implementing common agricultural policy and rural development policy in Poland

Abstract: This article offers an overview of farmers' evaluation of governmental institutions in Poland serving agriculture (Ministry of Agriculture and Rural Development, Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture and Agricultural Market Agency) as well as points out to possible changes and improvements in their activities. A cross-country survey of 200 individual farm managers taking advantage of services provided by both agencies was conducted in 2006. In farmers' opinion those institutions generally do not differ in quality of provided services from other governmental bodies, both have an impact on the economic and financial situation of their farms and both are inadequately managing public money. The agencies did not make improvements in administration of farm programs but they are perceived by respondents as representing mainly Polish farmers' interests.

Key words: government, agencies, agricultural policy, rural development policy, opinions, Poland

Synopsis. Celem badań była ocena przez rolników jakości funkcjonowania wybranych instytucji rządowych w Polsce obsługujących rolnictwo (MRiRW, ARiMR oraz ARR), wskazanie ewentualnych zmian i możliwości ich udoskonalenia. Badanie ankietowe przeprowadzono w 2006 r. na ogólnopolskiej próbie 200 kierowników indywidualnych gospodarstw rolnych korzystających z usług obu agencji. W opinii rolników na ogół instytucje te nie różnią się od innych urzędów państwowych pod względem jakości świadczonych usług, mają wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową ich gospodarstw, niedostatecznie gospodarują środkami publicznymi. W zasadzie nie nastąpiła poprawa w administrowaniu przez agencje programami na rzecz rolnictwa, ale są postrzegane przez rolników jako reprezentujące głównie ich interesy.

Słowa kluczowe: agencje, państwo, polityka rolna, polityka rozwoju wsi, opinie, Polska

Wstęp

W Polsce, od początków transformacji ustrojowej na ogół umacniało się wśród społeczeństwa przekonanie, że państwo staje się organem realizującym przede wszystkim interesy decydentów politycznych, urzędników państwowych oraz różnych grup interesów (nacisku), że nie działają skuteczne procedury wymuszające służebność państwa wobec społeczeństwa.

Jeżeli chodzi o działalność instytucji politycznych, to według badań CBOS [Opinie... 2007], władze centralne są oceniane przez obywateli znacznie gorzej niż władze lokalne.

Jednym z argumentów przemawiających za członkostwem Polski w UE było przekonanie, że wpłynie ono na poprawę funkcjonowania najważniejszych instytucji tworzących jakość państwa, takich jak sejm, władze samorządowe, rząd i administracja

¹ Dr, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

państwa oraz instytucje wymiaru sprawiedliwości.

Integracja Polski z Unią Europejską (UE) spowodowała zmianę roli i kompetencji państwa narodowego w zakresie polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Podpisany przez Polskę Traktat Akcesyjny określa zasady wspólnej polityki rolnej (WPR), do których przestrzegania zobowiązał się polski rząd. W istotny sposób wpływa to na możliwości kreowania narodowej polityki rolnej.

Uregulowania dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnictwa opierają się teraz na trzech podstawowych zasadach: (i) muszą odpowiadać ogólnym zasadom polityki konkurencji; (ii) muszą być zgodne z zasadami wspólnotowej polityki rolnej i polityki odnoszącej się do rozwoju obszarów wiejskich; (iii) muszą być zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Wspólnoty, zwłaszcza z zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia WTO w sprawie rolnictwa [Rozporządzenie... 2006].

WPR opiera się m.in. na wspólnej regulacji, czyli zasadzie stosowania jednolitych mechanizmów interwencji rolnej w odniesieniu do produktów rolnych oraz na solidarności finansowej, czyli solidarnym współdziałaniu państw członkowskich w finansowaniu tej polityki. Obowiązki związane z zarządzaniem i kontrolą nad powierzonymi środkami na rolnictwo i rozwój wsi z budżetu WE zostały w dużej części delegowane państwom, przy pozostawieniu w kompetencjach Komisji nadzoru nad prawidłowością realizowania powierzonych zadań.

Omówienie unijnej polityki rolnej oraz rozwoju wsi nie jest jednak przedmiotem niniejszego opracowania. Skupiono się raczej na instytucjach narodowych o charakterze centralnym, które ją realizują w Polsce. Podstawową jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), które zarządza działaniami strukturalnymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich współfinansowanymi przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) oraz Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)², które zastąpiły dawny Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz jest organem nadzorującym zarządzanie WPR. Nie mniej ważne są: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz Agencja Rynku Rolnego (ARR), czyli agencje płatnicze powołane w ramach dostosowań instytucjonalnych w Polsce do wymogów członkostwa w UE, nad którymi nadzór sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Jaka jest społeczna percepcja roli i jakości tych instytucji? Jakie są wobec nich oczekiwania? W celu poznania opinii rolników na ten temat przeprowadzono (w grudniu 2006 r.) własne badanie o zasięgu ogólnopolskim techniką wywiadu ankietarskiego na reprezentatywnej, kwotowo-celowej próbie liczącej 200 respondentów kierujących gospodarstwami rolnymi, tj. osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w sprawie prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jednym z kryteriów doboru próby był fakt korzystania przez gospodarstwo rolne z usług obu agencji (ARiMR oraz ARR).

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie oceny jakości funkcjonowania tych instytucji, wskazanie ewentualnych zmian i możliwości ich udoskonalenia sugerowanych przez rolników.

² Zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005, EFRG zarządzany jest metodą podziału zarządzania oraz na zasadzie centralizacji, natomiast EFRROW zarządzany jest wyłącznie metodą podziału zarządzania. Wykonywanie budżetu WE metodą podziału zarządzania polega na przekazaniu przez Komisję realizacji zadań związanych z wykonywaniem budżetu WE państwom członkowskim.

Działalność rządu w zakresie realizacji polityki rolnej w opinii publicznej

Przed przystąpieniem do przedstawienia wyników własnych badań pożyteczne dla celów porównawczych wydaje się zapoznanie z oceną działalności rządu w sferze polityki rolnej, sprawności w kierowaniu państwem oraz właściwego gospodarowania pieniędzmi publicznymi uzyskaną w wyniku badania opinii publicznej przeprowadzonego przez CBOS [Szczegółowe... 2007], a zaprezentowaną w tabeli 1.

Tabela 1. Społeczna ocena działalności rządu w wybranych dziedzinach według badania CBOS
Table 1. Public evaluation of the Government's activity by selected spheres according to CBOS research

Dziedziny działalności rządu	Ocena	Wskazania respondentów według terminów badań													
		1998		1999		2000		2001		'02	'03	'04	'05	'07	
		I	X	II	IX	II	XII	I	VII	V	II	III	X	II	
		dotyczące gabinetu													
		Jerzego Buzka						Leszka Millera							
		Marka Belki													
		Jarosława Kaczyńskiego													
		w %													
Kierowanie państwem	Dobra	30	33	24	17	17	15	18	13	28	20	6	14	21	
	Dostateczna	32	42	45	43	45	44	47	45	45	45	38	46	40	
	Niedostateczna	11	10	21	31	31	30	26	35	16	21	48	23	30	
	Trudno powiedzieć	27	14	10	9	8	11	9	7	12	14	8	17	9	
Właściwe gospodarowanie pieniędzmi publicznymi	Dobra	15	14	11	7	8	4	6	4	11	5	2	9	12	
	Dostateczna	24	32	30	27	28	26	28	25	32	30	18	31	34	
	Niedostateczna	29	28	40	53	55	56	55	62	36	47	68	39	39	
	Trudno powiedzieć	32	26	19	13	9	14	11	9	21	18	12	21	15	
Polityka rolna	Dobra	10	6	3	4	5	3	4	3	9	6	3	14	12	
	Dostateczna	23	25	16	16	21	19	21	23	29	32	26	37	38	
	Niedostateczna	31	52	74	74	68	68	65	66	43	45	54	28	32	
	Trudno powiedzieć	36	17	7	6	6	10	9	8	19	17	17	22	18	

Źródło: [Szczegółowe... 2007].

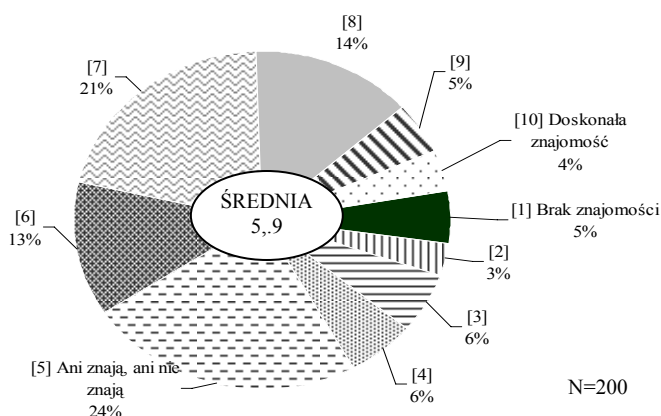
Spośród trzech wybranych dziedzin zdecydowanie najlepiej oceniane jest kierowanie państwem. W odniesieniu do właściwego gospodarowania pieniędzmi publicznymi prawie w całym okresie (poza jednym wyjątkiem) najczęstsze były niedostateczne oceny. W opiniach Polaków o polityce rolnej w 2007 r. dominowały oceny dostateczne (38%). Noty te były zbliżone do uzyskiwanych przez rząd Marka Belki pod koniec urzędowania. W

2005 r., po wielu latach ilościowej przewagi ocen niedostatecznych, po raz pierwszy od stycznia 1997 r. roku najliczniejsza grupa badanych oceniła tę dziedzinę na dostatecznie. Można przypuszczać, że miało to związek z przystąpieniem Polski do UE i napływem środków finansowych do rolnictwa.

Wyniki badań własnych

Przeprowadzane corocznie przez Pentor badania na temat wsi i rolnictwa w Polsce pokazują, że mieszkańcy wsi coraz lepiej oceniają UE i obecność Polski w jej strukturach [Zadura-Lichota 2006]. Jak oceniają instytucje krajowe odpowiedzialne za realizację polityki rolnej i rozwoju wsi współfinansowanej ze środków wspólnotowych?

Uzyskane wyniki badań własnych autorki wskazują, że rolnicy (na skali 1-10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 najwyższą) ocenili kompetencje instytucji związanych z realizacją polityki rolnej i rozwoju wsi średnio na 5,9. Zaledwie 4% respondentów było zdania, że instytucje te mają doskonałą znajomość położenia rolników i ich potrzeb (rys. 1).



Źródło: badania własne

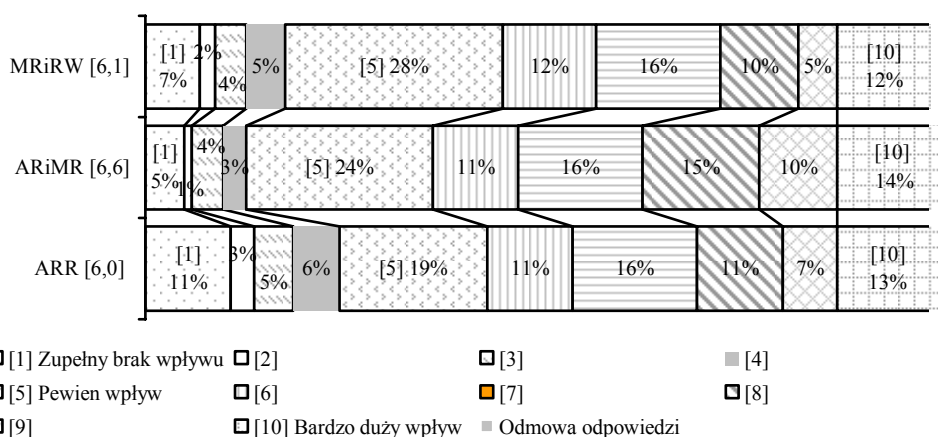
Rysunek 1. Czy ci w państwie, którzy związani są z realizacją polityki rolnej i rozwoju wsi (tj. MRiRW, agencje) znają sytuację rolników oraz ich potrzeby w zakresie usług i programów pomocy oferowanych dla rolnictwa?

Figure 1. How agricultural and rural policy makers know farmers' situation and needs in services and programs addressed to agriculture?

Z kolei wpływ na sytuację finansową gospodarstw rolnych oceniono w przypadku MRiRW na 6,1, w przypadku ARiMR odpowiednio na 6,6, a ARR na 6,0 (rys. 2). W grupach gospodarstw wyodrębnionych pod względem powierzchni (w hektarach przeliczeniowych) kierownicy gospodarstw najmniejszych (1-2,99 ha) i największych (10 i więcej ha) najczęściej ocenili (po 86% wskazań), że instytucje te mają pewien do bardzo dużego wpływu na kondycję ich gospodarstw. Najmniej przekonani o tym byli użytkownicy gospodarstw o powierzchni od 3 do 4,99 ha (77% takich wskazań).

Jeśli chodzi o wpływ na szybkość realizacji należności wobec rolników z tytułu programów UE na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, ministerstwo uzyskało średnią notę 7,0; ARiMR 6,9, a ARR 6,5 (rys. 3).

Na skali 1-5 (gdzie 1 oznacza zdecydowanie niższa, a 5 zdecydowanie wyższa) oceniono jakość usług świadczonych przez ARiMR i ARR w porównaniu z innymi urzędami (średnia 3,3). W percepcji przeważającej liczby badanych rolników (60%) agencje te nie różnią się od innych urzędów państwowych pod tym względem. Pozytywnie na wizerunek agencji wpływa pogląd jednego na czterech rolników, że oferują one usługi o raczej wyższym lub zdecydowanie wyższym poziomie jakości (rys. 4).

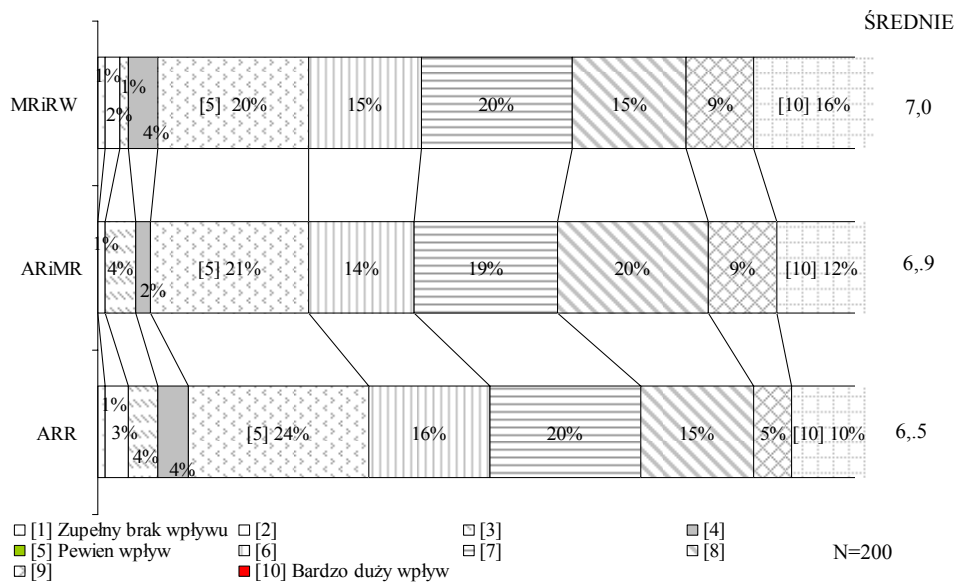


Uwagi: W nawiasach podano średnią ocenę, N=200
Źródło: badania własne

Rysunek 2. Jak duży wpływ ma, Pana(i) zdaniem, Ministerstwo Rolnictwa, ARiMR i ARR na sytuację finansową (ekonomiczną) Pana/Pani gospodarstwa rolnego?
Figure 2. How big influence have Ministry of Agriculture, ARiMR and ARR on financial (economic) situation of your farm?

Duża grupa ankietowanych rolników nie miała zdania, co do tego, czy agencje oszczędnie gospodarują pieniędzmi publicznymi (36%). Jednak blisko jedna trzecia (30%) uznała, że raczej nie, a 13% że nie. Zdecydowana większość nie wyraziła skłonności do wyższej zapłaty (np. w formie wyższych opłat skarbowych) lub zapłaty za usługi teraz bezpłatne, po to by być lepiej obsłużonym (41% nie, 31% raczej nie).

Jeśli chodzi o ocenę przez rolników funkcjonowania agencji w zakresie obsługi realizowanych przez nie programów w 2006 r. w stosunku do lat ubiegłych, ponad połowa uznała, że w przypadku ARiMR nie ma żadnych zmian, natomiast ARR działa pod tym względem gorzej (tabela 2).



Źródło: badania własne

Rysunek 3. Jak duży wpływ ma, Pana/Pani zdaniem, MRiRW, ARiMR i ARR na szybkość dokonywania płatności dla rolników z tytułu programów UE na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?

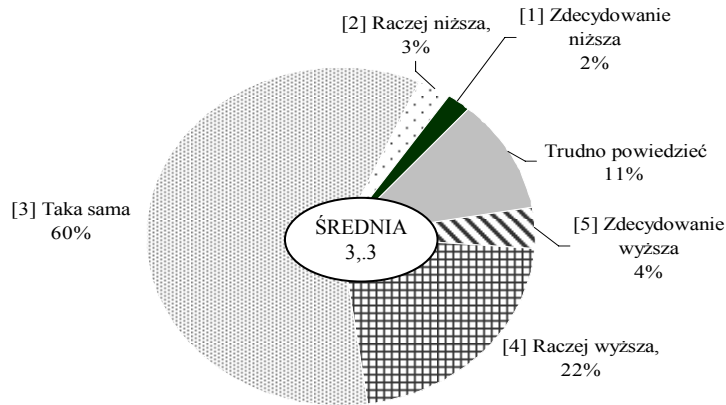
Figure 3. How big influence have Ministry of Agriculture, ARiMR and ARR on quick disbursement of payments to farmers due according to EU programs addressed to agriculture and rural areas?

Tabela 2. Opinie rolników na temat funkcjonowania ARR i ARiMR w zakresie obsługi realizowanych programów w 2006 r. w porównaniu z poprzednimi latami

Table 2. Farmers' opinions about ARR and ARiMR performance in the field of administration of agricultural programs in 2006 compared to previous years

Ocena	ARiMR		ARR	
	Liczba osób	%	Liczba osób	%
Poprawiło się w 2006 r.	63	31,5	38	19,0
Nie zmieniło się	108	54,0	2	1,0
Pogorszyło się w 2006 r.	1	0,5	117	58,5
Nie wiem/nie mam zdania	25	12,5	40	20,0
Brak odpowiedzi	3	1,5	3	1,5
Ogółem	200	100,0	200	100,0

Źródło: badania własne

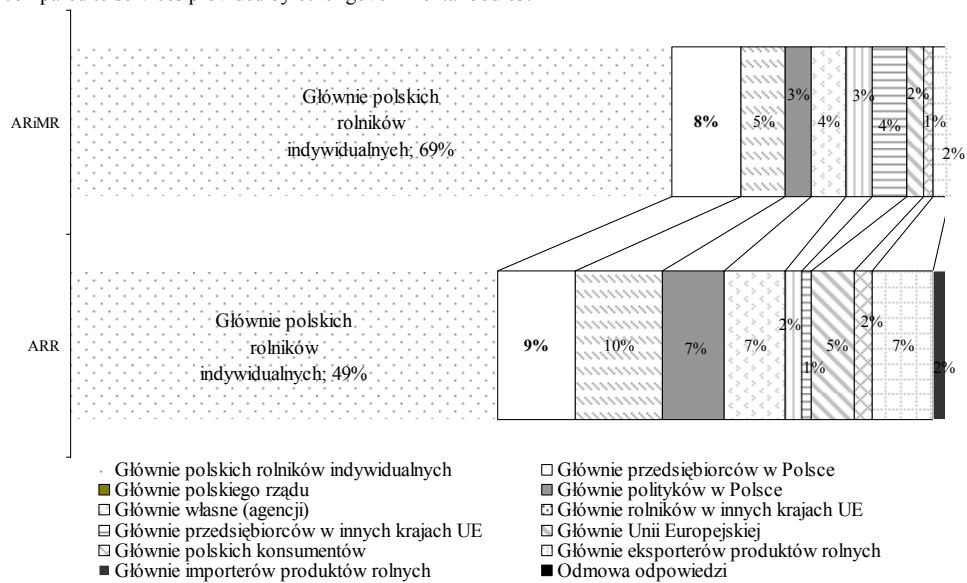


N=200

Źródło: badania własne

Rysunek 4. Czy zdaniem Pana(i), jakość usług świadczonych przez ARR i ARMiR w stosunku do jakości usług w innych urzędach jest....

Figure 4. How do you rate the quality of services provided by Ministry of Agriculture, ARiMR and ARR compared to services provided by other governmental bodies?



N=200

Źródło: badania własne

Rysunek 5. Czyje interesy przede wszystkim reprezentuje ARiMR oraz ARR?

Figure 5. Whose interests are mainly represented by ARiMR and ARR?

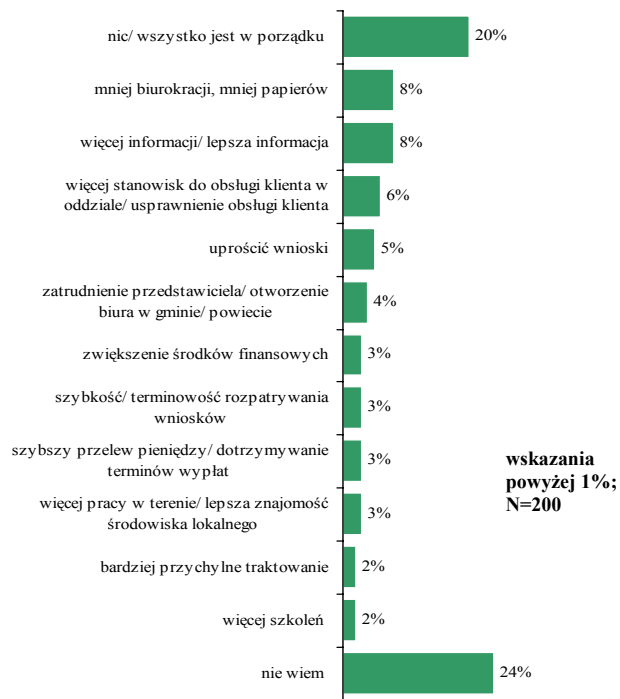
Duża grupa rolników miała kłopoty z odpowiedzią na pytanie, która z agencji lepiej obsługuje rolników (46% odpowiedzi „nie wiem”), jednak 40% wskazało na ARiMR jako lepszą. Wynik ten koresponduje z rozkładem odpowiedzi na pytanie czyje interesy przede wszystkim reprezentują agencje. Odpowiedź, że głównie polskich rolników indywidualnych w przypadku ARiMR wskazało 69% badanych, a w przypadku ARR mniej niż połowa (49%) (rys. 5).

Jak wskazuje rozkład odpowiedzi na rysunku 6, najliczniejsza grupa respondentów nie potrafiła (nie chciała?) odpowiedzieć na pytanie o to, co można by udoskonalić w agencjach (ARiMR 24%, ARR 30%). Ponadto, w przypadku obu agencji jeden na pięciu badanych stwierdził, że nic by nie udoskonalał w ich działalności. Wśród proponowanych zmian wymieniano m.in. zatrudnienie przedstawiciela/otworzenie biura w gminie/powiecie (ARR 10%, ARiMR 4%), zmniejszenie biurokracji (ARiMR 8%, ARR 7%), ulepszenie informacji (ARiMR 8%, ARR 4%).

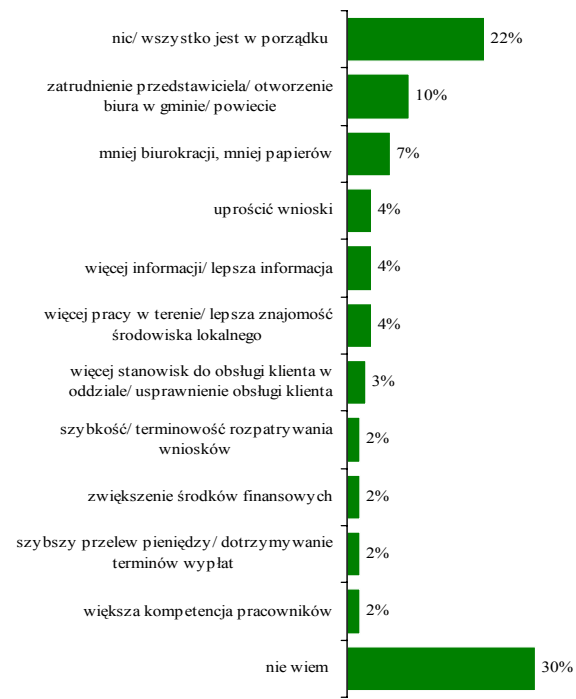
Podsumowanie i wnioski

1. Według Cootera, optymalna struktura władzy różnych szczebli występuje tam, „gdzie obywatele zaspokajają w największym stopniu swoje oczekiwania” [Cooter 2000]. Instytucje administracji rządowej można oceniać poprzez pryzmat rozbieżności między oczekiwaniami społeczeństwa a jego zadowoleniem ze świadczonych przez te instytucje usług. Warunkiem jest znajomość tych oczekiwań i opinii usługobiorców.
2. W agencjach rolnych w Polsce nie są określone standardy obsługi rolników, które mogą być weryfikowane i oceniane przy pomocy testów jakościowych (np. ankiety). Autorka opracowała taką ankietę, którą przeprowadzono w grudniu 2006 r., a której fragmentaryczne wyniki zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu.
3. Analiza badań ankietowych wykonanych wśród rolników pozwala na wysunięcie kilku wniosków.
 - Większość respondentów jest przekonana, że MRiRW oraz agencje znają sytuację takich jak oni rolników oraz ich potrzeby w zakresie usług i programów pomocy oferowanych dla rolnictwa.
 - Zdecydowana większość wiąże sytuację finansowo-ekonomiczną swojego gospodarstwa rolnego z działalnością tych instytucji i uważa, że sprawność realizacji wobec rolników należności z tytułu programów UE zależy właśnie od nich.
 - Ponad dwukrotnie wyższy odsetek badanych rolników (36%) w stosunku do odsetka badanych przez CBOS Polaków (15%) nie jest w stanie ocenić, czy publiczne pieniądze są oszczędnie wydawane przez instytucje rządowe. Podobny jest udział tych, którzy są zdania, że gospodaruje się nimi niedostatecznie oszczędnie (odpowiednio 43% i 39%).
 - Mimo dość złej prasy agencji rolniczych w mediach, w percepcji przeważającej liczby (60%) badanych rolników ARiMR oraz ARR nie różnią się od innych urzędów państwowych pod względem jakości świadczonych usług, a tylko 5% wskazuje, że ich poziom jest raczej lub zdecydowanie niższy.

Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa



Agencji Rynku Rolnego



Źródło: Badania własne

Rysunek 6. Jeśli mógł(a)by Pan(i) zaproponować jedną rzecz, która mogłaby udoskonalić obsługę rolników przez agencje, to co to by było w przypadku ...?

Figure 6. If you could just propose one thing that might improve service to farmers by the agencies, what would it be in the case of....?

- Na ogół rolnicy nie zauważyli poprawy w funkcjonowaniu obu agencji w 2006 r. w porównaniu z latami poprzednimi. Korzystniej oceniono pod tym względem ARiMR, która również w opinii stosunkowo liczniejszej grupy respondentów lepiej obsługuje rolników niż ARR.
 - Stosunkowo duża grupa rolników (ARiMR 24%, ARR 30%) nie jest w stanie wskazać na konkretne rzeczy, które poprawiłyby ich obsługę przez agencje, a ¼ nie widzi konieczności wprowadzenia jakichkolwiek usprawnień.
 - Dość zaskakujące, wobec oczekiwań autorki, wydaje się najczęściej wskazywane przez respondentów stanowisko, że agencje reprezentują głównie interesy polskich rolników, a nie np. UE, rządu, polityków, a zwłaszcza swoje własne. Wylania się z niego, zgodnie z założeniem teorii o przechwytywaniu agencji (*capture theory*) obraz agencji rządowej mającej swoją misję na rzecz określonych grup interesu, które zapewniają budżet i byt agencji.
4. Usprawnieniu pracy agencji oraz poprawieniu przez nie jakości obsługi rolników nie służą, zdaniem autorki, zbyt często dokonywane w ostatnim czasie zmiany kierownictwa na wszystkich szczeblach agencji, zwłaszcza ARiMR. Uniezależnienie od zwierzchnictwa politycznego może przyczynić się do zwiększenia sprawności ich działania [Zawojka 2007].

Bibliografia

- Cooter R. [2002]: *The Strategic Constitution*. Princeton University Press, Princeton.
- Opinie o działalności instytucji publicznych. Komunikat Nr BS/86/2007. [2007]. CBOS, Warszawa.
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001. [2006]. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 358/3.
- Szczegółowe oceny działalności rządu. Komunikat z badań Nr BS/30/2007. [2007]. CBOS, Warszawa.
- Wytoczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013. [2006]. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* C 319.
- Zadura-Lichota P. [2006]: Opinie rolników na temat unijnej pomocy na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. Źródła wiedzy, zainteresowanie i oczekiwania. *Biuletyn Informacyjny MRiRW*, Nr 11-12/(108), ss. 33-35.
- Zawojka A. [2007]: Determinanty efektywności organizacji sektora publicznego w ekonomii kosztów transakcyjnych. [W:] *Wybrane aspekty konkurencyjności przedsiębiorstw*. Z. Nasalski (red.). Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.