

Zenon Ślusarczyk
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

ROLA AGENCJI RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA W WYKORZYSTANIU FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W rezultacie negocjacji akcesyjnych polskich rolników objęto wszystkimi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej UE. Szczególnie ważne było przyznanie polskim rolnikom wsparcia bezpośredniego. Poprzedziła je pomoc przedakcesyjna oraz implementacja wspólnotowego dorobku prawnego oraz wynikających z niego praw i obowiązków w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa.

Ważną rolę w tym zakresie odegrała powołana w 1994 roku Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i jej 15 oddziałów wojewódzkich. Agencja ta, obok Agencji Rynku Rolnego, zaczęła pełnić funkcję agencji płatniczej w zakresie płatności bezpośrednich i ze środków współfinansowania programów z funduszy strukturalnych UE skierowanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, fundusze strukturalne UE, Wspólna Polityka Rolna.

Kody JEL: O13, Q1

Wstęp

Integracja Polski z Unią Europejską otworzyła przed naszym krajem liczne możliwości rozwojowe, ale nie uniknęła wyzwań. Dotyczyło to w szczególności restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa.

W rezultacie negocjacji akcesyjnych polskich rolników objęto wszystkimi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej UE. Szczególnie ważne było przyznanie polskim rolnikom wsparcia bezpośredniego. Poprzedziła je pomoc przedakcesyjna oraz implementacja wspólnotowego dorobku prawnego oraz wynikających z niego praw i obowiązków w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa.

Ważną rolę w tym zakresie odegrała powołana w 1994 roku Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i jej 15 oddziałów wojewódzkich. Agencja ta, obok Agencji Rynku Rolnego, zaczęła pełnić funkcję agencji płat-

niczej w zakresie płatności bezpośrednich i ze środków współfinansowania programów z funduszy strukturalnych UE skierowanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

Wsparcie finansowe rolnictwa polskiego po akcesji do UE

Warto przypomnieć, iż określoną pomoc ze strony UE polskie rolnictwo otrzymywało jeszcze przed akcesją, w ramach takich programów przedakcesyjnych jak: Phare, Sapard i ISPA (*Negocjacje...* 2000).

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej pozwoliło dalej wykorzystywać przyznaną przedakcesyjną pomoc oraz nowe wsparcia. Głównym wsparciem stały się płatności bezpośrednie, które to w 2004 roku polscy rolnicy otrzymali pierwszy raz.

System dopłat bezpośrednich pozwala zapewnić stabilizację ekonomiczną w rolnictwie, obniża koszt prowadzenia gospodarstw rolnych, co pozwala utrzymać ceny żywności na niewysokim poziomie. Brak dopłat załamałby budżety domowe wielu rolników. Według różnych badań w dochodach rolników dopłaty stanowią około 50%.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w pierwszych latach po akcesji był podstawowym źródłem finansowania i dostosowania sektora rolno-spożywczego do konkurencji na wspólnym rynku, finansowania pomocy, którą jest modernizacja gospodarstw rolnych, modernizacja sektora rybackiego, a także rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2004–2006 korzystaliśmy z programów:

- Planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006,
- Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich 2004–2006,
- Sektorowego Programu Operacyjnego Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006.

Beneficjenci Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z PROW 2004–2006 otrzymali 10,88 mld zł. Największą pulę środków przeznaczono na wsparcie działalności rolniczej (ONW). Korzysta z niej obecnie około 700 tys. gospodarstw, a poziom wsparcia to około 1,3 mld zł. Dzięki temu wsparciu uniknęliśmy zaniechania produkcji rolniczej na około 7,3 mln ha, tj. połowie areału deklarowanego we wnioskach o wsparcie bezpośrednie, na drugim miejscu wówczas znalazła się pomoc w postaci wsparcia na dostosowanie do standardów obowiązujących w UE. Trzecie miejsce w ilości pozyskanych środków zajęły renty strukturalne.

Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich w latach 2004–2006 pochłonął z ARiMR 6,56 mld zł. Większość środków została przekazana na restrukturyzację i modernizację gospodarstw (Szumski 2007, s. 11 i n.; Spychalski 2006, s. 191 i n.).

Dostosowanie instytucjonalne i systemowe w korzystaniu z dopłat UE

W Polsce utworzono dwie agencje płatnicze: Agencję Rynku Rolnego i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ich zadaniem jest zarządzanie dopłatami z europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie, finansującego wydatki związane ze Wspólną Polityką Rolną i polityką strukturalną UE.

Agencja Rynku Rolnego otrzymała akredytację agencji płatniczej w dniu 16 kwietnia 2004 roku i odpowiedzialna jest za administrowanie mechanizmami WPR w zakresie interwencji na rynkach rolnych m.in. poprzez subsydia eksportowe, licencje eksportowe i importowe opłaty cukrowe, kwotowanie produkcji mleka oraz poręczenia i kaucje. Mechanizmy WPR, którymi ARR administruje, skierowane są przede wszystkim do handlowców, przedsiębiorstw przechowalniczych, zakładów przetwórczych i produkcyjnych oraz grup producenckich, a także do producentów rolnych (np. w przypadku kwotowania produkcji mleka).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zajmuje się: dopłatami bezpośrednimi na hektar użytków rolnych, środkami na realizację, programów zalesiania, pomocą dla regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (i inne). Agencja zajmuje się również kontynuacją programu Sapard oraz funduszami strukturalnymi.

Jednostką koordynującą dla obydwu instytucji jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Dostosowania systemowe dotyczyły utworzenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, Zintegrowanego Systemu Informacji Rolniczej (ZSiR) oraz Sieci Danych Rachunkowości Gospodarstw Rolnych. System ZSZiK, czyli krajowy system ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich jest wdrożony przez ARiMR. Służy do zbierania i przechowywania informacji niezbędnych do wypłacania dopłat bezpośrednich i innych form dotacji dla rolników.

Ustawa o Zintegrowanym Systemie Informacji Rolniczej (ZSiR) z dnia 30 marca 2001 roku reguluje sposób prowadzenia rolniczych badań rynkowych polegających na zbieraniu i opracowywaniu informacji o poziomie cen i wielkości obrotu artykułami rolno-spożywczymi. System ma na celu bieżące udostępnienie informacji o poziomie cen na rynku rolnym oraz regularnym przekazywanie danych rynkowych dla produktów objętych WPR. Docelowo badaniami objętych zostanie 10 rynków branżowych, tj.: wołowiny i cielęciny, wieprzowiny, owoców i warzyw, zbóż, mleka i jaj, roślin oleistych, baraniny i kwiatów (Pomajda 2004, s. 112 i n.)¹.

¹ Dz.U. z 2001 r., Nr 3, poz. 20; <http://www.minrol.gov.pl>; www.arimr.gov.pl [dostęp: czerwiec 2015].

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady UE nr 1258/1999, państwa członkowskie zobowiązano do przekazania Komisji Europejskiej informacji na temat wyznaczonych agencji płatniczych (m.in. nazwa agencji oraz jej statut). Agencja musi gwarantować, że wpłata środków odbywa się przy spełnieniu odpowiednich wymogów wspólnotowych, wypłacane środki są odpowiednio zaksięgowane, a raport o działalności agencji przekazany jest w odpowiednim czasie Komisji. Ponadto, agencje muszą dysponować dokumentami, na podstawie których dokonano płatności oraz dokumentami stwierdzającymi przeprowadzenie zleconych kontroli finansowych.

Państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego przesyłania Komisji informacji na temat wydatków i szacunków odnośnie do potrzebnych środków finansowych, a także roczne bilanse finansowe wraz z informacjami niezbędnymi do dokonania rozliczenia. Komisja wypłaca krajom członkowskim miesięczne zaliczki na poczet już dokonanych wydatków agencji płatniczych. Do momentu wypłacenia zaliczek, koszty finansowania WPR ponoszą kraje członkowskie. Zaliczki wypłacane są nie później niż 3. dnia roboczego miesiąca następującego po miesiącu, w którym miały miejsce wydatki.

Jeśli Komisja uzna, że część wydatków poczyniono niezgodnie z regułami wspólnotowymi, może zażądać zwrotu nadpłaconych zaliczek. Zwrot zaliczek nie jest natychmiastowy, kraj członkowski może poprosić o rozpoczęcie 4-miesięcznej procedury mediacyjnej, której wynikiem jest raport przedstawiony Komisji i na tej podstawie podejmowana jest ostateczna decyzja. W takich wypadkach Komisja bierze pod uwagę stopień naruszenia zasad wspólnotowych oraz skutki finansowe (straty) dla Wspólnoty.

Agencje płatnicze są skrupulatnie kontrolowane. Kontroli na miejscu dokonują kontrolerzy mianowani przez Komisję. Mają dostęp do wszystkich informacji i dokumentów związanych z wydatkami finansowymi przez EAGGF. W kontroli mogą brać udział urzędnicy kraju, w którym dokonywana jest kontrola.

Struktura organizacyjna ARiMR

Z dniem 8 grudnia 2009 roku Agencja przyjęła kształt nadany jej przez nowy statut i idące w ślad za nim zarządzenie Prezesa w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Rozporządzenie... 2003).

Nowa struktura i organizacja ARiMR pozwalają na lepsze pełnienie funkcji dystrybucyjnej dla pomocowych środków krajowych. Nowa struktura przystosowała Agencję do pełnienia ważnej roli agencji płatniczej dla Funduszy Strukturalnych i pozwoliła na uruchomienie i obsługę Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli oraz systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt.

Struktura Agencji dzieli ją na trzy poziomy, tj.: centralę, która mieści się w Warszawie, oddziały regionalne znajdujące się w województwach (jest ich 16) i 314 biur powiatowych. Każda z tych jednostek organizacyjnych spełnia inną funkcję.

Dzięki zmianom w strukturze organizacyjnej, ARiMR została przygotowana do realizacji i rozdzielania trzech funkcji Agencji płatniczej:

- autoryzacji płatności, czyli zatwierdzania kwoty, która powinna zostać wypłacona wnioskodawcy zgodnie z przepisami UE;
- dokonywania płatności – polegającego na wydawaniu poleceń przelewów dla banków współpracujących z Agencją, wpłat zatwierdzonych kwot wnioskodawcom lub osobom przez nich upoważnionym,
- księgowania płatności polegającego na sporządzaniu okresowych zestawień wydatków, w tym miesięcznych, kwartalnych i rocznych dla Komisji Europejskiej oraz ujmowania płatności w odrębnych księgach rachunkowych wydatków z Funduszu, w postaci elektronicznego systemu przetwarzania danych.

Każda z tych funkcji wykonywana jest przez odrębne jednostki organizacyjne ARiMR, których zakres określa struktura organizacyjna.

Oddziały Regionalne

Wraz z rozwojem zadań wypełnianych przez ARiMR zmieniała się również jej struktura oraz wielkość zatrudnienia. Zasadniczą zmianą w tym zakresie było utworzenie struktur terenowych ARiMR. W ramach przygotowań do obsługi programu Sapard w 2000 roku powstały oddziały regionalne po jednym w każdym województwie.

ARiMR posiada 16 oddziałów regionalnych, w skład których wchodzi biura, samodzielne stanowiska pracy i sekcje. W OR wyodrębnia się Biuro Obsługi Wniosków (miejsce składania wniosków oraz obsługi płatności), Biuro Kontroli na Miejscu (kontrola gospodarstw pod względem zgodności ze złożonym przez beneficjenta wnioskiem). Stanowisko do spraw Promocji i Szkoleń, stanowisko ds. administracji, ds. informatyki. Samodzielne stanowisko ds.: kontroli wewnętrznej, kancelarii, finansowo-księgowych, kadrowo-płacowych.

Do zadań oddziału regionalnego należy przede wszystkim realizowanie zadań Agencji w terenie poprzez nadzorowanie i koordynowanie pracy biur powiatowych.

Do innych zadań OR należą m.in.²:

- nadzór i koordynacja działań z zakresu identyfikacji i rejestracji zwierząt (wykonywane na poziomie biura powiatowego),

² Załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa ARiMR Nr 78, § 45.

- udzielanie informacji w zakresie pomocy realizowanej przez ARiMR,
- obsługa odwołań od decyzji administracyjnych (druga instancja),
- prowadzenie spraw kadrowych, płacowych i socjalnych pracowników OR i BP,
- przygotowanie i przeprowadzanie szkoleń dla pracowników OR i BP,
- administrowanie oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem użytkowanych systemów informatycznych,
- wykonywanie kontroli na miejscu metodą inspekcji terenowej i przygotowanie niezbędnej dokumentacji,
- nadzór i koordynacja działań w zakresie ewidencji gospodarstw wykonywanych na poziomie BP.

Biuro Powiatowe (oddziały terenowe)

W 2002 roku w ramach przygotowań do pełnienia funkcji Agencji dla instrumentów WPR rozbudowano oddziały regionalne oraz utworzono biura powiatowe.

Bezpośrednio realizowaniem zadań ARiMR w terenie zajmują się biura powiatowe. ARiMR utworzyła biura powiatowe w każdym powiecie i jest ich aktualnie 314. Odpowiedzialny za całość pracy w biurze powiatowym jest kierownik.

Do zadań biura powiatowego należy bezpośrednia obsługa beneficjentów pomocy realizowanej przez Agencję oraz bezpośrednia obsługa systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, a w szczególności³:

- udzielanie informacji w zakresie działalności Agencji (informacja o warunkach uzyskania pomocy, działaniu systemu IRZ itp.),
- przyjmowanie wniosków, zgłoszeń, meldunków oraz innych dokumentów systemowych w zakresie zadań realizowanych przez Agencję zgodnie z obowiązującymi procedurami,
- przeprowadzanie kontroli kompletności i poprawności wniosku, zgłoszeń, meldunków i innych dokumentów systemowych,
- wprowadzanie danych do systemu informatycznego,
- przeprowadzanie kontroli administracyjnej,
- zatwierdzanie wniosków o przystąpienie do działań PROW oraz wniosków dotyczących płatności PROW,
- prowadzenie składnicy akt.

³ Załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa ARiMR Nr 78.

Płatności bezpośrednie w Polsce

W toku negocjacji akcesyjnych Polska podjęła decyzję o zastosowaniu uproszczonego systemu płatności bezpośrednich. Jest on rozwiązaniem nowym, dotychczas nie stosowanym przez kraje UE. Polega na wsparciu finansowym dla gospodarstw rolnych przyznawanym proporcjonalnie do powierzchni uprawy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej.

System ten mógł funkcjonować przez pierwsze 3 lata członkostwa z możliwością przedłużenia maksymalnie do 2008 roku. Jednak okres jego stosowania mógł być krótszy.

Zgodnie z ustawą z grudnia 2003 roku (Ustawa 2003) system płatności obszarowych składa się z dwóch elementów⁴:

- jednolitej płatności obszarowej (SAPS),
- dopłat uzupełniających (CNDP).

System jednolitej płatności obszarowej polega na podzieleniu podstawowej rocznej koperty finansowej przez kwalifikującą się do płatności referencyjną powierzchnię gruntów wykorzystywanych rolniczo i wypłacenia uzyskanej z podzielenia stawki płatności podstawowej, przysługującej na każdy hektar powierzchni gruntów rolnych, znajdujących się w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu zasad ochrony środowiska, wnioskowanych do płatności w danym roku⁵.

Podstawowa roczna koperta finansowa to suma płatności bezpośrednich przyznanych państwu członkowskiemu na podstawie przyznanych limitów produkcji w danym roku oraz wysokości stosowanych stawek płatności bezpośrednich w danym roku. Stawki płatności dla nowych państw członkowskich stanowią, zgodnie z przyjętą zasadą stopniowego dochodzenia do pełnych płatności, określoną część wynegocjowanych stawek płatności bezpośrednich. W pierwszych latach członkostwa stanowiły one 25% (2004 r.), 30% (2005 r.), 35% (2006 r.) dopłat stosowanych w UE-15⁶. Wysokość koperty finansowej przeznaczonej dla Polski w 2004 roku na tę płatność wynosiła 659,95 mln euro.

Płatności uzupełniające podwyższają płatność JPO do wysokości 55% (2004 r.), 60% (2005 r.) i 65% (2006 r.), a finansowane są z części środków przeznaczonych przez Unię na rozwój wsi w Polsce (II filar WPR), jak również środków krajowych.

Polska pełnymi dopłatami pochodzącymi z budżetu UE została objęta dopiero w 2013 roku. Jednak biorąc pod uwagę stawki uzupełniające pochodzące z budżetu krajowego, 100% stawki unijnej rolnik otrzymał w 2010 roku⁷.

⁴ <http://www.arimr.gov.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

⁵ Master Plan wersja nr 12 z dnia 04.08.2003, s. 11.

⁶ <http://www.doplaty.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

⁷ <http://www.minrol.gov.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

Od 2007 roku uzupełnienie płatności ze środków krajowych nie może przekroczyć 30 punktów procentowych sumy płatności bezpośrednich wynikającej ze schematu dochodzenia do pełnych płatności wspólnotowych. Uzupełnienie płatności będzie stosowane tylko do tych działalności produkcyjnych, które są wspierane w krajach piętnastki w ramach wspólnych organizacji rynku⁸.

Referencyjna powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo to suma powierzchni istniejących w danym kraju w dniu 30 czerwca 2003 roku gruntów ornych, plantacji trwałych, trwałych użytków zielonych oraz ogrodów przydomowych i użytkowanych przez posiadaczy spełniających kryterium minimalnej powierzchni kwalifikującej do płatności. Grunty składające się na referencyjną powierzchnię gruntów wykorzystywanych rolniczo muszą znajdować się w dobrej kulturze rolnej⁹.

Do płatności kwalifikuje się gospodarstwa rolne, w których minimalna łączna powierzchnia gruntów rolnych wynosi 1 ha oraz minimalna powierzchnia działki rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa wynosi 0,10 ha.

W roku 2004 stawką jednolitej płatności obszarowej (JPO) do hektara wynosiła 210,53 zł, natomiast stawki dopłat uzupełniających zależne były od rodzaju praw.

Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym, płatnościami uzupełniającymi do powierzchni upraw mogły być objęte wyłącznie te rodzaje roślin, do których są dopłaty w Unii Europejskiej. Dlatego też systemem płatności uzupełniających nie mogą być objęte m.in. powierzchnie pod uprawami buraków cukrowych, ziemniaków (z wyłączeniem ziemniaków skrobiowych), warzyw i owoców.

Uprawnionymi do płatności są właściciele gospodarstw rolnych oraz osoby, które grunty dzierżawią, użytkują czy użyczyły. Grunty muszą być utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, z zachowaniem zasad ochrony środowiska. Podstawowe wymogi w tym zakresie zostały określone w Rozporządzeniu MRiRW z dnia 7 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych wymagań utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej (Dz.U. z 2004, Nr 65, poz. 600).

W związku z tym Rozporządzeniem w przypadku ubiegania się o jednolite płatności, producenci rolni są zobowiązani do przestrzegania następujących minimalnych wymagań dla gruntów rolnych na terenie całego kraju¹⁰:

- w przypadku gruntów ornych – wymagane jest zajęcie gruntów pod uprawę roślin lub ich ugorowanie,
- w przypadku łąk – koszenie trawy, co najmniej raz w roku w okresie wegetacyjnym,

⁸ Master Plan wersja nr 12 z dnia 04.08.2003.

⁹ <http://www.fundacja.europa.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

¹⁰ Informacja Nr 1122, *Rodzaje wsparcia dla rolnictwa i wsi polskiej w ramach integracji Polski z UE*, Dorota Stankiewicz, luty 2005, s. 2.

- w przypadku pastwisk – wypasanie zwierząt w okresie wegetacyjnym traw.

Wymagania ugorowania gruntu rolnego są spełnione, jeżeli grunt ten podlegał uprawie, ale nie był obsiewany przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, albo podlegał co najmniej jednokrotnemu koszeniu w terminie do 15 lipca. Ugotowanie gruntu ornego nie powinno być dłuższe niż 5 lat.

Dopuszcza się przemienne użytkowanie pastwisk i łąk.

Grunty orne, które są położone na stokach o nachyleniu powyżej 20 stopni, nie powinny być wykorzystywane pod uprawę roślin wymagających redlin wzdłuż stoku oraz ugorowania jako ugor czarny.

Na gruntach ornych położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20 stopni oraz wykorzystywanych do uprawy roślin wieloletnich, grunty powinny być utrzymywane okrywą roślinną lub ściółkowane w międzyrzędziach lub uprawa powinna być prowadzona metodą tarasową.

Grunty rolne nie powinny być porośnięte drzewami, krzewami, z wyjątkiem drzew i krzewów:

- niepodlegających wycięciu, zgodnie z przepisami o ochronie przyrody,
- niewpływających na prowadzoną na tych gruntach produkcję roślinną,
- mających znaczenie dla ochrony wód i gleb.

Bez względu na uwarunkowania glebowe, klimatyczne i rodzaje upraw oraz terminy agrotechniczne łąk, pastwiska oraz ścierniska nie mogą być wypalane, a w celu uniknięcia zarastania gruntów rolnych powinny być koszone w odpowiednich terminach.

Konsekwencją niedotrzymania któregoś z powyższych warunków może być wstrzymanie płatności bezpośrednich.

Wnikliwa analiza propozycji ekspertów z MRiRW oraz FAPA wykazała, że system uproszczony umożliwi pełniejsze wykorzystanie środków finansowych, które Polska ma do dyspozycji w pierwszych latach członkostwa w UE oraz zebranie doświadczeń niezbędnych do wdrożenia procedur w ramach systemu standardowego (Ojczyk, Wojciechowska 2010, s. 82).

Ponadto, wprowadzenie systemu uproszczonego, polegającego na jednako-
wej w całym kraju stawce obszarowej (do ha UR), posiada wiele zalet z punktu
widzenia gospodarstw rolnych:

- zapewnia łatwiejszy dostęp do dopłat dla rolników co gwarantuje większą absorpcję środków;
- umożliwia dostęp do dopłat dla wszystkich gospodarstw, nie tylko dla tych, które są uprawnione w systemie standardowym funkcjonującym w UE;
- nie wymaga odłogowania części gruntów, co jest istotne dla dużych producentów zbóż;

- daje większą swobodę decyzji produkcyjnych beneficjentom, ponieważ otrzymywanie dopłat nie jest uzależnione od prowadzenia określonych upraw lub chowu określonych zwierząt.

W roku 2013 rolnik mógł ubiegać się, na podstawie złożonego wniosku, o przyznanie w ramach systemów wsparcia bezpośredniego następujących rodzajów płatności:

1. Jednolita płatność obszarowa, w tym:
 - krajowe uzupełniające płatności obszarowe, w tym:
 - płatność do upraw podstawowych,
 - płatność do powierzchni upraw chmielu, zadeklarowanych przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności na dany rok,
 - płatność do upraw chmielu, do której rolnikowi przyznano płatność uzupełniającą do powierzchni upraw chmielu za dany rok,
 - płatność do powierzchni upraw roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatność zwierzęca);
2. Płatność do upraw roślin energetycznych;
3. Oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów);
4. Przejściowa płatność z tytułu owoców miękkich;
5. Płatność cukrowa;
6. Dodatkowa krajowa płatność do powierzchni upraw rzepaku, która spełnia warunki do przyznania płatności do upraw roślin energetycznych (pomoc do rzepaku).

Jednolita płatność obszarowa przysługuje rolnikowi na będące w dniu 31 maja danego roku w jego posiadaniu grunty rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, jeżeli:

- w tym dniu posiada działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha,
- wszystkie grunty są utrzymane zgodnie z normami przez rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności;
- zgodnie z art. 6 ust. akapit 3 Rozporządzenia Rady (WE) 1782/2003 utrzymanie gruntów rolnych zgodnie z normami w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 grudnia danego roku;
- posiada nadany numer identyfikacji w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Tabela 1. Stawki płatności (w PLN)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
JPO	210,53	225,00	276,28	301,54	339,31	506,98	562,09	562,09	732,06	830,30
UPO	292,78	282,35	313,45	294,91	269,32	356,47	327,28	327,28	211,80	139,39
PZ				438,76	379,55	502,62	439,03	439,03	306,99	238,93
OM					1358,68	1691,80	1593,87	1593,87	2670,66	1579,84
Chmiel	1013,81	870,02	962,75	452,76	407,60	507,54			1276,38	1263,50
Chmiel Hist.				526,00	591,50	861,32	1420,07	1476,08		
Cukier				37,28	39,45	53,47	50,42	56,00	52,44 T	52,44
RE				119,40	152,85	190,33				
Pomidory					133,65	166,82	157,16	173,33	162,09 T	
Rzepak					176,00	176,00				
ST							207,28	219,53	672,36	719,40
PKO Krowy							346,43	410,89	584,79	602,60
PKO Owce							105,91	103,05	123,11	126,80
ONW I	179,00	179,00	179,00	179,00	179,00	179,00	179,00	179,00	179,00	179,00
ONW II	264,00	264,00	264,00	264,00	264,00	264,00	264,00	264,00	264,00	264,00
ONW III	320,00	320,00	320,00	320,00	320,00	320,00	320,00	320,00	320,00	320,00

Źródło: dane BP ARiMR.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

W okresie od dnia 15 kwietnia 2004 roku do dnia 1 lutego 2005 roku uruchomiono 9 działań finansowanych w ramach budżetu PROW na lata 2004–2006.

1. Renty strukturalne – skierowane są do rolników będących w wieku przedemerytalnym podlegających ubezpieczeniu społecznemu (KRUS) i prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym, którzy zdecydowali się na przekazanie posiadanego gospodarstwa rolnego innemu rolnikowi lub następcy. Istnieje także możliwość przekazania gruntów do Agencji Nieruchomości Rolnych w przypadku, gdy nie ma następcy obejmującego gospodarstwo ani rolnika, który przejąłby gospodarstwo na powiększenie.
2. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych – pomoc dla gospodarstw niskotowarowych, mająca postać premii wypłacanej przez okres do pięciu lat, co miało poprawić ich sytuację dochodową, a w efekcie poprawić warunki dla restrukturyzacji tej grupy gospodarstw.
3. Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) – pomoc finansowa, udzielana w formie corocznych, zryczałtowanych płatności do hektara użytków rolnych położonych

- na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, związana z przestrzeganiem standardów dotyczących ochrony środowiska w zakresie produkcji rolnej (tzw. dobra praktyka rolnicza).
4. Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt – głównym celem działania jest promocja systemów produkcji rolniczej, prowadzonych w sposób zgodny z wymogami ochrony środowiska (przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód, erozji gleb), ochrony i kształtowania środowiska oraz ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk. Działanie ma wpływać na poprawę świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej.
 5. Zalesianie gruntów rolnych¹¹ – wsparcie finansowe może obejmować wsparcie na zalesianie (koszty założenia uprawy leśnej oraz koszty ochrony przed zwierzyną), premię pielęgnacyjną za utrzymanie nowej uprawy leśnej i premię zalesieniową, która to stanowi ekwiwalent za wyłączenie gruntów upraw rolnych. Pomoc wypłacana w ramach działania ma na celu: powiększenie obszarów leśnych przez wyłączenie z użytkowania gruntów o małej przydatności rolniczej oraz podatnych na takie zagrożenia, jak erozja czy zanieczyszczenie wód.
 6. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE – wsparcie, które polega na pokryciu kosztów przedsięwzięcia, dostosowującego gospodarstwo rolne do standardów UE w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt. Wsparcie ma postać płatności rocznej, obejmującej również koszty inwestycyjne, jeżeli inwestycja jest niezbędna do osiągnięcia standardu.
 7. Grupy producentów rolnych – działanie skierowane do grup producentów rolnych, zakładanych w celu wspólnego dostosowania standardów produkcji przez członków takich grup, wykształcenia systemu wspólnej sprzedaży produktów, m.in. przygotowanie sprzedaży, konfekcjonowanie, dostawy do hurtowni, również ustanowienie wspólnych zasad w zakresie zapewniania informacji nt. produkcji, szczególnie w odniesieniu do zbiorów (plonów) i dostępności danych produktów rolnych.
 8. Pomoc techniczna – działanie jest dodatkowym instrumentem wsparcia finansowego, który ma wzmocnić proces wdrażania Planu w ramach poszczególnych działań oraz zapewnić sprawną, skuteczną i zgodną z prawem i politykami wspólnotowymi jego realizację, umożliwić efektywne wykorzystanie środków pomocy pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR. Wsparcie skierowane jest do instytucji zaangażowanych w ten proces również partnerów społecznych.
 9. Uzupelnienie płatności obszarowych – realizacja tego zadania polega na przeznaczeniu części środków finansowych PROW na wsparcie dodatkowe producentów rolnych poprzez uzupełnienie płatności bezpośrednich.

¹¹ Tamże.

Tabela 2. Płatności zrealizowane w ramach PROW 2003–2006 według stanu na 31.12.2007 r.

Działanie	Liczba rozpatrywanych płatności	Zrealizowane płatności w mln PLN
Renty strukturalne	56 185	2 083,7
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	114 737	1 313,8
Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych	71 397	810,7
Zalesienie gruntów rolnych	10 491	363,2
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	73 389	2 274,5
Grupy producentów rolnych	103	22,1
Pomoc techniczna	111	10,9
Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	2 052 761	3 706,8
Suma	2 379 174	10 585,7
Projekty w ramach rozporządzenia nr 1268/1999 na realizację SAPARD	1829	467,7
Razem	2 381 003	11 053,4

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, a także instrumenty polityczne, z jakich mogą korzystać państwa członkowskie i regiony, określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 (Szymańska 2008, s. 78).

Pomoc finansowa udzielana z PROW 2007–2013 rolnikom, przedsiębiorcom oraz lokalnym samorządom, właścicielom lasów przeznaczona była na budowę nowoczesnego i konkurencyjnego sektora rolno-spożywczego, prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z ochroną środowiska naturalnego, a także na podniesienie jakości życia na wsi.

Główne cele, których realizację ułatwiała pomoc finansowa udzielana z PROW 2007–2013 to¹²:

- przyspieszanie modernizacji gospodarstw rolnych;
- podwyższanie konkurencyjności przetwórstwa spożywczego i jakości żywności;
- ożywienie przemian w rolnictwie i rynku ziemi przez przyznawanie rent strukturalnych oraz premii ułatwiających start zawodowy młodym rolnikom i finansowanie scalania gruntów;

¹² <http://www.arimr.gov.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

- zachęcanie rolników do gospodarowania w sposób przyjazny środowisku oraz do zachowania rodzimych ras i cennych przyrodniczo siedlisk roślin;
- wspieranie dopłatami ONW działalności rolniczej na terenach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania;
- polepszanie lesistości kraju przez udzielanie pomocy finansowej na zalesienie gruntów o małej przydatności rolniczej;
- pobudzanie przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich;
- odnowa wsi, rozbudzanie aktywności jej mieszkańców i budowa kapitału społecznego na wsi;
- podwyższanie kwalifikacji rolników i właścicieli lasów oraz ułatwianie im dostępu do płatnych usług doradczych;
- polepszanie jakości życia na terenach wiejskich¹³.

Podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, a także instrumenty polityczne, z których mogły korzystać państwa członkowskie i regiony, określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 (Szymańska 2008, s. 78).

Zgodnie z Rozporządzeniem, polityka unijna rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 miała się skupiać na czterech tematach (tzw. osiach tematycznych):

Oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego

Działanie ma na celu doskonalenie zawodowe rolników i posiadaczy lasów, prowadzące do restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej oraz do spełnienia odpowiednich norm krajowych i UE, w tym przez ułatwianie startu młodym rolnikom.

Celem tego działania było stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym, ułatwianie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Gwarancja utrzymania systemu rent strukturalnych

Działanie ma na celu poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także poprawę rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika. Działanie to miało być jednym z instrumentów łagodzących

¹³ Tamże.

skutki przemian agrarnych na obszarach wiejskich i przez zapewnienie źródła dochodów osobom rezygnującym z prowadzenia towarowej produkcji rolnej przyczynić się do poprawy rentowności.

Renty otrzymują rolnicy, którzy po ukończeniu 55 lat zdecydowali się na przekazanie gospodarstw następcom. Średnie miesięczne kwoty renty strukturalnej (przyznane świadczenia) kształtują się następująco:

- ok. 2,1 tys. zł w ramach PROW 2004–2006,
- ok. 1,4 tys. zł w ramach PROW 2007–2013 (nabory wniosków z lat 2007 i 2008),
- ok. 1,2 tys. w ramach PROW 2007–2013 (nabór z 2010 roku)¹⁴.

Kolejnym celem jest zapewnienie korzystania z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, w tym: umożliwienie rolnikom i posiadaczom lasów otrzymanie wsparcia poprzez korzystanie z doradztwa w celu (Szymańska 2008):

- dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), tj. w zakresie gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu i zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin;
- zwiększenia konkurencyjności i dochodowość gospodarstw rolnych i leśnych;
- wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych;
- ochrony środowiska naturalnego;
- poprawy bezpieczeństwa pracy.

Modernizacja gospodarstw rolnych

Działanie ma na celu wsparcie modernizacji gospodarstw w celu zwiększenia ich efektywności przez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej, a także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt.

Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej

Celem działania jest poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, uwarunkowana wzrostem wartości dodanej, jakości produkcji, obniżeniem kosztów oraz rozwojem nowych produktów, procesów i technologii produkcji, jak również poprawa warunków produkcji w odniesieniu do obowiązujących lub nowoprowadzanych standardów. Obejmuje:

¹⁴ <http://www.arimr.gov.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

- uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności,
- działania informacyjne i promocyjne,
- grupy producentów rolnych.

Oś 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich

- Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) (Szymańska 2008, s. 78). Płatność ONW ma zapewnić ciągłość rolniczego użytkowania ziemi, a tym samym ma obowiązek utrzymania żywotności obszarów wiejskich. Zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich. Utrzymanie zrównoważonego sposobu gospodarowania uwzględniającego aspekty ochrony środowiska.
- Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe) – jego zadaniem jest poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, w szczególności:
 - przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich;
 - promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania;
 - odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód;
 - ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych.

Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne w 2014 roku:

- Powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesianie.
- Utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych przez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych.
- Zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla oraz ograniczeniu zmian klimatu.

Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Działanie ma na celu odnowienie i pielęgnację drzewostanów zniszczonych przez czynniki biotyczne i abiotyczne oraz wprowadzanie mechanizmów zapobiegających katastrofom naturalnym, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczeń przeciwpożarowych, a pomoc jest realizowana na bazie kompleksowych projektów obejmujących lasy.

Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej

- Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej – celem działania jest różnicowanie działalności rolniczej w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników, działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem, co wpłynie na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, promocję zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich.
- Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw – to wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich.
- Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej – poprawa podstawowych usług na obszarach wiejskich, obejmujących elementy infrastruktury technicznej, warunkujących rozwój społeczno-gospodarczy, co przyczyni się do poprawy warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej.
Pomoc udzielana na realizację projektów w zakresie:
 - gospodarki wodno-ściekowej, w szczególności: zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym systemów kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej,
 - tworzenia systemu zbioru i segregacji oraz wywozu odpadów komunalnych;
- wytwarzanie, dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody i energii geotermalnej, słońca, biogazu lub biomasy.
- Odnowa i rozwój wsi – to działanie będzie wpływać na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich. Umożliwi rozwój tożsamości i społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich oraz wpłynie na wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich.

Oś 4. Leader

- Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju.
- Wdrażanie projektów współpracy.
- Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywania umiejętności i aktywizacja.
- Pomoc techniczna.

Podsumowanie

Dobiegł końca wdrażany przez ARiMR unijny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. W budżecie tym rozdysponowano ponad 70 miliardów zł. Dotychczas wypłacone środki to około 53 miliardów złotych, a aż 90% środków zagospodarowane jest w ramach przyjętych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wieloletnich zobowiązań. Efekty programu najbardziej widoczne są w działaniu „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Ponad 60 tys. rolników do końca 2013 roku otrzymało wsparcie w wysokości około 8,5 mld zł, co pozwoliło im na inwestycje za około 14 mln zł.

Dzięki dopłatom z PROW 2007–2013 możliwe było i jest utrzymanie opłacalności działalności na terenach ONW na powierzchni 7,3 miliona hektarów, zachowanie hodowli tradycyjnych ras zwierząt oraz uprawa roślin i wprowadzenie najwyższych standardów ochrony środowiska na obszarze około 2,3 mln ha¹⁵.

Bibliografia

- Dzierżanowski P. (2005), *Rejestry Administracyjne Gospodarstw Rolnych (System JACS)*, Warszawa.
- Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej* (2000), Pełnomocnik Rządu ds. Negocjacji o członkostwie RP w UE. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Ojczak T., Wojciechowska K. (2010), *Zasady naliczania dopłat bezpośrednich do produkcji roślinnej*, „Polski JACS”, Warszawa.
- Pomajda W. (red.) (2004), *ARiMR – dokonania i zamierzenia*, ARiMR, Warszawa.
- Rolnictwo – zrozumieć negocjacje* (2001), Pełnomocnik Rządu ds. Negocjacji o członkostwo RP w UE. Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa.
- Spychalski M. (2005), *Wspólna Polityka Rolna UE a wsparcie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce – wpływ akcesji na sytuację w sektorze rolnym*, SGH, Warszawa.
- System JACS jako warunek realizacji płatności bezpośrednich WPR* (2004), „Wieś i Rolnictwo”, nr 2/123.
- Szumski S. (2007), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Szymańska A. (2008), *Fundusze unijne i europejskie 2007-2013 dla samorządu terytorialnego*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- <http://www.arimr.gov.pl>
<http://www.doplaty.pl>
<http://minrol.pl> – <http://www.fundacja.europa.pl>

¹⁵ <http://www.arimr.gov.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31.10.2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2003 r. Nr 198, poz. 1927).

Ustawa z 18.12.2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz.U. z 2001 r., Nr 6, poz. 40).

Ustawa z 25.07.2001 r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1369).

Zarządzenie Prezesa ARiMR Nr 78 z 5.12.2003 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego.

The Role of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture in the Use of European Union Funds

Summary

In result of accession negotiations, Polish farmers are covered by all the instruments of the EU Common Agricultural Policy. Particularly important was awarding Polish farmers with direct support. It had been preceded by the pre-accession aid and implementation of the *acquis communautaire* as well as the rights and obligations stemming therefrom as regards supporting agricultural development.

An important role in this respect was played by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture established in 1994 and its 15 provincial branches. The Agency, besides the Agricultural Market Agency, began to fulfil the function of paying agency as regards direct payments and those from the funds for co-financing the programmes of the EU structural funds aimed at development of agriculture and rural areas.

Key words: Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, EU structural funds, Common Agricultural Policy.

JEL codes: O13, Q1

Artykuł nadesłany do redakcji w sierpniu 2015 roku
© All rights reserved

Afiliacja:
dr hab. Zenon Ślusarczyk
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych
Instytut Administracji, Samorządu i Prawa
ul. J. Bema 1
08-110 Siedlce
tel.: 25 643 15 00
e-mail: zenon_slusarczyk@wp.pl