

Jarosław Ołowski*, Marzena Trajer**

Unijny system regulacji wsparcia rynków rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wdrażanych przez Agencję Rynku Rolnego

System of EU agricultural markets organization and instrument used in Poland by the Agricultural Market Agency: In this paper the authors present functioning of agricultural market organization system on the example of Agricultural Market Agency's (AMA). They discuss various policy tools supporting agriculture with particular attention given to activities of AMA, which is an institution supervised by the Ministry of Agriculture and Rural Development and the Ministry of Finance within the scope of the Common Agricultural Policy and related tasks. Since 2004, the agency is an accredited EU Paying Agency distributing financial support and performing controls of manufacturing of agricultural products under the Common Agricultural Policy. The paper presents also the regulation regarding public intervention in the agricultural markets, quotas and aid schemes, marketing, production standards and trade with third countries.

Słowa kluczowe: *wspólna polityka rolna, interwencja na rynkach rolnych, Agencja Rynku Rolnego, Polska*

Keywords: *Common Agricultural Policy, intervention in agricultural markets, Agricultural Market Agency, Poland*

* Zastępca prezesa Agencji Rynku Rolnego; e-mail: j.olowski@arr.gov.pl.

** Dyrektor Biura Analiz i Programowania Agencji Rynku Rolnego;
e-mail: m.trajer@arr.gov.pl.

Wstęp

Od ponad pół wieku wspólna polityka rolna (WPR) stanowi jeden z filarów polityki Unii Europejskiej. Jest to polityka scentralizowana i wiążąca dla wszystkich państw członkowskich. Zarządzanie nią odbywa się na poziomie Komisji Europejskiej, a środki finansowe przeznaczone na jej reali-

zającę pochodzą z rocznego budżetu Unii Europejskiej¹. Cele WPR zostały określone w traktatach. Należą do nich:

- zwiększenie wydajności rolnictwa, zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej,
- stabilizacja rynków,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywności,
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Utworzona na mocy traktatu rzymskiego wspólna polityka rolna jest zestawem norm regulujących funkcjonowanie rynków rolnych we Wspólnocie. Jako zestaw norm prawnych determinujących postępowanie jednostek i wzorcowy przykład instytucji² w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) ujmuje również zagadnienia związane ze stworzeniem i funkcjonowaniem na jednolitym rynku europejskim rynków produktów rolnych³. Główne cele WPR zdefiniowane w traktacie rzymskim w 1957 r. zostały potwierdzone w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) i pozostają niezmienione. Przy zachowaniu trwałych fundamentów unijna polityka rolna ulega ciągłym przemianom, a liczne reformy wprowadzone na początku lat 90. XX wieku doprowadziły do powstania nowej struktury opartej na dwóch filarach (pierwszy – mechanizmy rynkowe i dopłaty bezpośrednie, drugi – polityka obszarów wiejskich), odzwierciedlającej zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne, środowiskowe i polityczne, jak również zmiany zachodzące w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym oraz na obszarach wiejskich⁴. Takie podejście do wspólnej polityki rolnej – w świetle ogólnej teorii systemów⁵ – decyduje o jej trwałości i rozwoju⁶.

Zgodnie z art. 40 TFUE do osiągnięcia celów WPR ustanowiona została wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR) określająca za-

¹ Komisja Europejska, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Rolnictwo*, 2014, s. 3.

² Por. O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998.

³ NEI nie neguje tzw. ekonomii głównego nurtu, a raczej kieruje się w stronę jej wzbogacania i uzupełniania.

⁴ Komisja Europejska, *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020*, 2015, s. 2.

⁵ Ogólna teoria systemów – nurt naukowy w obecnym kształcie zapoczątkowany przez Ludwika Bertalanffy'ego, wywodzący się z nauk biologicznych i dotyczący zjawisk o złożonej strukturze. Jego podstawą jest przekonanie, że istnieją pewne metody, zależności i prawa, które funkcjonują w różnych systemach i ich elementach składowych, niezależnie od ich charakteru. Przekonanie to było następnie przeniesione do innych nauk, w tym również ekonomii i nauk społecznych.

⁶ J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2016, s. 40–41.

sady funkcjonowania i instrumenty oddziaływania na rynki oraz stanowiąca podstawowy element unijnej polityki rolnej od momentu jej powstania. Środki rynkowe należą do I filara WPR⁷ i pochodzą z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG).

Stosowanie regulacji rynkowych zawartych we wspólnej polityce rolnej pozwala również niwelować słabości rynku, wspomagając niektóre jednostki w zwalczaniu niepożądanych sytuacji, którym wobec ograniczenia informacji pojedyncze podmioty nie będą w stanie sprostać, o czym pisali D. Kahneman i A. Tversky⁸. Doskonałym przykładem są tzw. mechanizmy kryzysowe, których znaczenie w WPR rośnie wobec coraz większej nieprzewidywalności rynku. W ramach wspólnej organizacji rynków rolnych wprowadzono systemy wsparcia rynków, dostosowane do branż rolnych. W 2013 r. wzmocniono także przepisy ogólne dotyczące środków nadzwyczajnych, zwłaszcza takich jak:

- zapobieganie zakłóceniom na rynku spowodowanym wahaniami cen lub innymi wydarzeniami,
- środki wsparcia związane z chorobami zwierząt oraz utratą zaufania konsumentów wynikającą z istnienia zagrożeń dla zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt lub roślin,
- środki dotyczące wspólnych działań w okresie poważnych zakłóceń równowagi na rynkach,

oraz nowej rezerwy na wypadek kryzysu w sektorze rolnym.

Celem artykułu jest przybliżenie unijnego systemu wspólnej organizacji rynków, w tym działań prowadzonych przez Agencję Rynku Rolnego (ARR) w zakresie realizacji mechanizmów w nim przewidzianych. W opracowaniu wykorzystano dane wtórne pochodzące ze sprawozdań z działalności ARR w latach 2004–2015 oraz z bieżących informacji z 2016 r. zawartych w materiałach wewnętrznych ARR, unijne i krajowe akty prawne, a także literaturę przedmiotu. Wyniki analizy przedstawiono w formie opisowej, tabelarycznej i graficznej.

⁷ Zwyczajowo polityka rolna UE koncentrowała się na stabilizowaniu rynków rolnych, a w późniejszym czasie – na dopłatach wspierających dochody rolników. Od 1999 r. w efekcie reformy zwanej „Agendą 2000” jako element WPR została wprowadzona polityka Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Odtąd za I filar WPR uznaje się instrumenty związane z WRR oraz dopłaty bezpośrednie, natomiast za II filar – politykę obszarów wiejskich.

⁸ Zob. J. Godków-Legiędź, *Ekonomia behawioralna: od koncepcji racjonalności do wizji ustroju ekonomicznego*, „Ekonomia” 2013, nr 4(25), s. 37–38.

Znaczenie regulacji rynkowych we wspólnej polityce rolnej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wiązało się z przyjęciem w odniesieniu do sektora rolno-spożywczego obowiązujących w Unii zasad polityki gospodarczej określanych jako wspólna polityka rolna. WPR można zdefiniować jako ponadnarodową, sektorową politykę UE, dysponującą spójnym wewnętrznym systemem oddziaływania na rolnictwo⁹. Polityka rolna podlegała i podlega nadal ewolucyjnym zmianom. Mechanizmy wsparcia rynku od początku istnienia WPR odgrywały dużą rolę, zapewniając ochronę wspólnotowego rynku rolnego.

Pierwotnie wspólna organizacja rynków produktów rolnych opierała się przede wszystkim na cenach gwarantowanych, które były stopniowo obniżane za pomocą mechanizmu wyrównania (początkowo pełnego, a następnie częściowego), polegającego na przyznawaniu pomocy bezpośredniej. Ponadto większość dopłat bezpośrednich stanowiących integralną część poszczególnych WORR była sukcesywnie oddzielana od produkcji i przenoszona poza zakres rozporządzeń dotyczących WORR (wprowadzenie systemu płatności jednolitych)¹⁰, początkowo w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003¹¹, a następnie – po przyjęciu oceny funkcjonowania – w zakresie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009¹². Do 1991 r. instrumenty te konsumowały prawie cały budżet UE przeznaczony na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. W wyniku zawartego w ramach rundy urugwajskiej GATT¹³ „Porozumienia o rolnictwie” możliwości stosowania

⁹ S. Stańko, *Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny* [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, ARR, 2005, s. 53.

¹⁰ Parlament Europejski, *Pierwszy filar WPR: I – wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR)*, dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, 2016, s. 1.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, ze zm.

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, ze zm.

¹³ GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu) – porozumienie międzynarodowe w zakresie liberalizacji handlu pod-

dotychczasowych instrumentów zostały jednak znacznie ograniczone. Wymuszało to większą orientację rynkową tej polityki, następującą również przez wprowadzenie nowych mechanizmów wsparcia w ramach tzw. reformy MacSharry'ego¹⁴. W konsekwencji od 1993 r. powoli zmniejszało się znaczenie refundacji wywozowych i innych instrumentów wsparcia rynku przy jednoczesnym utrzymaniu budżetu na realizację WPR¹⁵. Do czasu wejścia w życie jednolitej WOPR w 2007 r. – zawartej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007¹⁶ – współistniało 21 odrębnych WOPR określonych w odpowiednich rozporządzeniach podstawowych.

Kolejne reformy doprowadziły do połączenia wszystkich WOPR w jedną WOPR dla wszystkich produktów rolnych¹⁷. Jednocześnie reformy WPR stopniowo ukierunkowały tę politykę w większym stopniu na rynki i ograniczyły zasięg działań interwencyjnych, które obecnie traktuje się jako zabezpieczenie i wykorzystuje w sytuacjach kryzysowych. W 2013 r. WPR poddano kolejnej istotnej reformie, która objęła również wspólną organizację rynków produktów rolnych, a zapisy tych zmian zawarto przede wszystkim w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013¹⁸. Chociaż nadrzędnym celem tej reformy było sprostanie zmieniającym się wyzwaniom stojącym przed sektorem rolnym, WPR dostosowano również tak, aby w większym stopniu przyczyniała się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Cel ten zamierzano osiągnąć przez wspieranie inteligentnego i zrównoważonego wzrostu, który sprzyja włączeniu społecznemu¹⁹.

pisane w 1947 r., które weszło w życie w 1948 r. Podczas negocjacji w ramach rundy urugwajskiej trwającej od roku 1986 do roku 1994 państwa będące sygnatariuszami porozumienia (w tym również Polska) zdecydowały o przekształceniu dotychczasowego układu w Światową Organizację Handlu (WTO), wobec czego w 1995 r. GATT przestał istnieć.

¹⁴ J. Wilkin, *Możliwości prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, seria „Opinie i Ekspertyzy OE” nr 123, Kancelaria Senatu, Warszawa 2010.

¹⁵ WPR. *Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo FAPA, Warszawa 2007.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), ze zm.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu>.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, ze zm.

¹⁹ Komisja Europejska, *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020*, 2015, s. 2.

Wspólna polityka rolna w zakresie rynków rolnych ma znaczenie strategiczne. Obszar Unii Europejskiej zamieszkuje około 500 milionów konsumentów²⁰, którym należy zapewnić nieprzerwane dostawy zdrowej, pełnowartościowej żywności po przystępnej cenie. W 28 państwach członkowskich to zadanie wypełnia około 12 milionów rolników, a w sektorze spożywczym pracują 4 miliony osób.

Sektor rolnictwa i produktów spożywczych zapewnia łącznie 7% wszystkich miejsc pracy oraz generuje 6% europejskiego produktu krajowego brutto. Wobec takiej skali odbiorców, producentów i zasobów ludzkich związanych z sektorem oraz wobec pojawiających się problemów wewnętrznych i geopolitycznych (takich jak: globalna konkurencja, kryzysy gospodarcze i finansowe, zmiany klimatu, rosnące koszty produkcji) przed WPR stawiane są wciąż nowe wyzwania. W związku z tym, że według szacunków liczba ludzi na świecie w 2050 r. może osiągnąć 9 miliardów, niezwykle istotne jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Zwiększając produkcję żywności, należy mieć na uwadze zrównoważoną gospodarkę zasobami naturalnymi i dbałość o obszary wiejskie, ponieważ w rolnictwie UE oprócz produkcji żywności bardzo ważne są także obszary wiejskie, ich mieszkańcy, rozwój gospodarczy oraz cenne zasoby naturalne²¹. Podsumowując, należy stwierdzić, że współczesna WPR spełnia coraz więcej funkcji nie tylko gospodarczych, ale również społecznych czy środowiskowych. Trzeba zwrócić uwagę, że WPR stanowi znaczną, chociaż sukcesywnie malejącą część unijnego budżetu²², tj. około 37,7% wszystkich wydatków UE zaplanowanych na lata 2014–2020²³. W przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich oraz funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich środki rynkowe nie należą do przyznawanych z góry pul krajowych. W latach 2014–2020 środki dostępne na politykę rynkową UE powinny wraz z rezerwą kryzysową stanowić około 4% całkowitego budżetu WPR (17,5 mld euro)²⁴.

Nowe funkcje WPR spowodowały, że w ogólnej kwocie wydatków coraz większe znaczenie zyskują instrumenty służące rozwojowi obszarów wiej-

²⁰ A. Kowalski, W. Rembisz, *Wspólna polityka rolna a rynki rolne w Polsce*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2010, nr 9–10.

²¹ Komisja Europejska, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 3 i 4.

²² Udział wydatków na WPR w budżecie UE w ciągu ostatnich 30 lat zmniejszył się radykalnie, z prawie 75% do około 40%, *ibidem*, s. 7.

²³ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Krajowe i unijne wydatki budżetowe na sektor rolny w Polsce*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, t. 101, z. 2, s. 37–44.

²⁴ Parlament Europejski, *Pierwszy filar*, *op. cit.*, s. 4.

skich. Jednocześnie jednak Unia Europejska stosuje rozbudowane instrumentarium służące wspieraniu rynków rolnych. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że w produkcji żywności podstawową rolę odgrywa surowcowe ogniwo całego łańcucha wytwórczego, jakim jest rolnictwo i – szerzej – gospodarka obszarów wiejskich. Jako strategiczny cel dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, dział produkcji ma liczne specyficzne cechy, takie jak: sezonowość produkcji, ograniczona mobilność czynników produkcji, krótkookresowa zmienność rynku i specyfika obrotu rolnego.

Rozdrobnienie podaży, długi cykl produkcji i kapitałochłonny proces inwestycyjny dodatkowo pogłębiają problemy, znacznie zmniejszając możliwości szybkiej reakcji rolników na impulsy rynkowe. To powoduje, że produkcja rolna charakteryzuje się wysokim poziomem ryzyka, a sektor rolny wymaga coraz większego zainteresowania i działań interwencyjnych ze strony państwa²⁵. Zarówno rozwój międzynarodowej wymiany towarowej, jak i globalizacja rynków rolnych nie zmieniły sytuacji w tym zakresie, gdyż procesy te (obok pozytywnych aspektów) niosą ze sobą również zagrożenia, które mogą przyczynić się do destabilizacji rynków, a co za tym idzie wymagają reakcji nie tylko w skali krajowej, lecz również wspólnotowej²⁶. Przesłanki stosowania interwencji na rynkach rolnych są mocno osadzone w pracach wybitnych ekonomistów. Wśród nich szczególną uwagę warto zwrócić na publikacje Josepha E. Stiglitz²⁷, który zauważa, że każdy kraj, niezależnie od stopnia jego rozwoju, prowadzi działania interwencyjne na rynkach rolnych. Przyczyn, które uzasadniają takie działania, Stiglitz upatruje między innymi w: utrudnionym dostępie do produktów ubezpieczeniowych i kredytu, problemie dóbr publicznych, niepełnej informacji, efektach zewnętrznych, a także w rozkładzie dochodu i związanej z nim potrzebie realizacji np. programów podnoszących dochodowość produkcji małych gospodarstw rolnych.

Podstawowy unijny akt prawny ustanawiający wspólną organizację rynków produktów rolnych – rozporządzenie 1308/2013 – przewiduje liczne instrumenty wsparcia rynku, szczegółowo omówione w dalszych częściach opracowania. Instrumenty te administrowane są przez Agencję Rynku

²⁵ M. Adamowicz, *Wymiary i cele interwencjonizmu rolnego w krajach o różnym poziomie rozwoju* [w:] *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 20.

²⁶ M. Trajer, W. Wojtkiewicz, *Działania Agencji Rynku Rolnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2012, nr 8(57), s. 472.

²⁷ J.E. Stiglitz, *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, „The World Bank Research Observer” 1987, t. 2, nr 1; *idem*, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 43–66.

Rolnego, która ma bezwarunkową akredytację Komisji Europejskiej oraz status agencji płatniczej, i zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym oraz krajowym administruje w Polsce mechanizmami wspólnej polityki rolnej – w ramach WORR – finansowanymi i współfinansowanymi z budżetu UE, a także mechanizmami finansowanymi z budżetu krajowego.

Działalność Agencji Rynku Rolnego w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych

Rolnictwo, jako forma działalności gospodarczej, ma swoją specyfikę, która odróżnia je od innych gałęzi gospodarki. Specyfika ta, jak już wspomniano, wynika głównie z uzależnienia od warunków przyrodniczych oraz trudności w przewidywaniu podaży. To sprawia, że rolnictwo jest bardziej narażone na ryzyko związane z warunkami klimatycznymi i uzasadnia stosowanie instrumentów stabilizacji rynków w ramach wspólnej polityki rolnej. Działania na rzecz stabilizacji, ze względu na swoje znaczenie dla funkcjonowania rynków rolnych, były już prowadzone w Polsce w okresie przedakcesyjnym, a ich realizację powierzono Agencji Rynku Rolnego²⁸. Dlatego instytucja ta w momencie akcesji Polski do UE dysponowała znacznym doświadczeniem w stosowaniu instrumentów interwencyjnych i regulacyjnych rynku oraz upowszechnianiu informacji o interwencji²⁹.

W okresie minionego ćwierćwiecza zmieniał się zakres działalności Agencji Rynku Rolnego – został on znacznie poszerzony po akcesji Polski do UE i dotyczy przede wszystkim funkcjonowania rynków rolnych³⁰. Z dniem 19 kwietnia 2004 r. ARR uzyskała akredytację i status agencji płatniczej, a z dniem 1 maja 2004 r. zaczęła pełnić swoje funkcje w tej roli, stając się jednym z ważniejszych narzędzi instytucjonalnych realizacji WPR w zakresie mechanizmów polityki odnoszących się do funkcjonowania rynków rolnych³¹.

²⁸ W. Rembisz, S. Stańko, *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego* [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, ARR, Warszawa 2005, s. 15–16. Jak podkreślają autorzy, powołana w 1990 r. Agencja miała neutralizować wpływ negatywnych skutków zmian cenowych dla rolników oraz konsumentów. Potrzeba powołania takiej instytucji była związana m.in. z dokonującą się w kraju transformacją ustrojową, której częścią było urynkowanie gospodarki żywnościowej i przejście od ekonomiki niedoboru do nadprodukcji oraz związanych z tym wahań cen czy niepewności zbytu.

²⁹ Agencja Rynku Rolnego została powołana, aby realizować działania na rzecz stabilizacji rynków rolnych.

³⁰ A. Kowalski, W. Rembisz, *Wspólna polityka rolna*, *op. cit.*

³¹ Realizując swoje zadania, Agencja wypełniała i wypełnia dotychczas trzy zasadnicze funkcje: wdrażającą (jest odpowiedzialna za prawidłową implementację prawo-

Akredytacja dotycząca uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) została przyznana ARR na mocy rozporządzeń Ministra Finansów z 9 listopada 2006 r.³² i z 28 stycznia 2016 r.³³. W świetle przepisów prawa krajowego ARR jest od 1 stycznia 2012 r. agencją wykonawczą³⁴. Agencja realizuje zadania na podstawie ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. 2016, poz. 401, ze zm.) oraz statutu Agencji Rynku Rolnego, nadanego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lutego 2008 r.³⁵, a także innych obowiązujących przepisów prawa.

Agencja Rynku Rolnego wykonuje zadania i czynności w zakresie określonym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013, przepisami UE wydanymi w trybie tego rozporządzenia oraz innymi przepisami unijnymi dotyczącymi wspólnej polityki rolnej, chyba że wymieniona ustawa lub odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z art. 1 i 2 rozporządzenia wspólna organizacja rynków produktów rolnych dotyczy przede wszystkim produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu UE, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury. Produkty te dzieli się na następujące sektory: zbóż, ryżu, cukru, suszu paszowego, nasion, chmielu, oliwy z oliwek, lnu i konopi, owoców i warzyw, produktów z przetworzonych owoców i warzyw, bananów, wina, drzew i innych roślin żywych, bulw, korzeni i tym podobnych, kwiatów ciętych i liści ozdobnych, tytoniu, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, baraniny i koziny, jaj, mięsa drobiowego, alkoholu etylowego pochodzenia rolniczego, produktów pszczelich, jedwabników oraz pozostałych produktów określonych w załączniku I do rozporządzenia nr 1308/2013.

dawstwa wspólnotowego dotyczącego administrowania mechanizmami WPR na rynku rolnym), płatniczą (jest zobowiązana do realizacji płatności, prowadzenia rachunków księgowych oraz kontroli wydatkowanych środków finansowych zgodnie z wymogami Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji), informacyjną (przekazuje za pośrednictwem jednostki koordynującej informacje między Komisją Europejską a uczestnikami).

³² Rozporządzenie Ministra Finansów z 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Rynku Rolnego akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Dz.U. nr 204, poz. 1507, ze zm.

³³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 stycznia 2016 r. w sprawie przyznania Agencji Rynku Rolnego akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Dz.U. poz. 135.

³⁴ Artykuł 92 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241, ze zm.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego, Dz.U. nr 30, poz. 181, ze zm.

Interwencja publiczna – interwencyjne zakupy i sprzedaż produktów rolnych

Do działań stabilizacyjnych o najbardziej bezpośrednim oddziaływaniu na rynek rolno-żywnościowy należą zakupy i sprzedaż interwencyjna produktów, służące przywracaniu równowagi podaży-popytu. Zasady interwencji publicznej regulują: wspomniane już rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013³⁶. Interwencyjne zakupy w UE mogą dotyczyć: pszenicy zwyczajnej, pszenicy *durum*, jęczmienia, kukurydzy i ryżu niełuskanego, a także masła, odtłuszczonego mleka w proszku (OMP) oraz wołowiny i cielęciny³⁷. W ramach tej grupy mechanizmów WPR działania interwencyjne po akcesji Polski do UE były prowadzone przez ARR na rynkach: zbóż, cukru, mleka i jego przetworów.

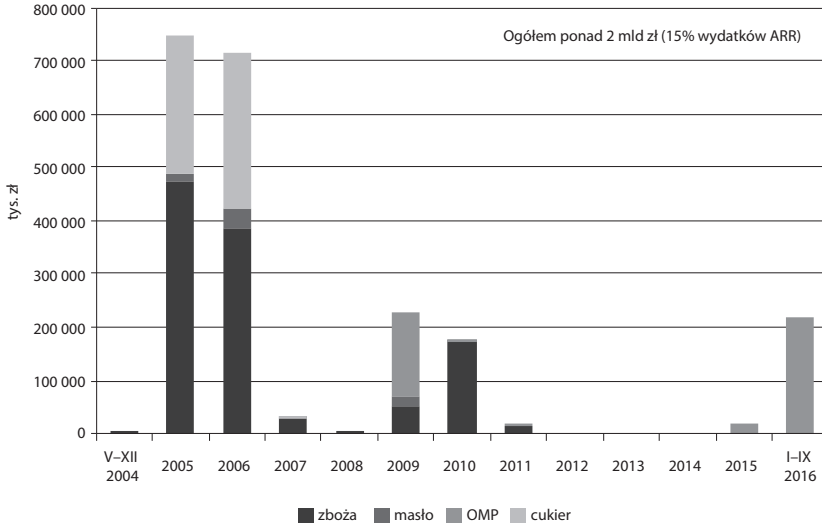
W latach 2004–2006 i 2009–2010 interwencyjnie zakupiono 2136,6 tys. ton zbóż (1297,2 tys. ton pszenicy; 586,5 tys. ton jęczmienia i 252,9 tys. ton kukurydzy). W ramach interwencji skupiono także 213 tys. ton cukru (w latach 2005–2006); 24,7 tys. ton odtłuszczonego mleka w proszku (w 2009 r. i 2015 r.); a także 6,5 tys. ton masła (w latach 2005–2006 i w 2009 r.). W związku z niestabilną sytuacją na rynku mleka w 2016 r. uruchomiono również zakupy interwencyjne OMP, które są realizowane nieprzerwanie od lipca 2015 r. W 2016 r. (do 30 września) ARR zrealizowała 1,2 tys. umów, w ramach których zakupiono 31,7 tys. ton OMP.

Po przystąpieniu Polski do UE łączne wydatki poniesione przez ARR na zakup, przechowywanie i transport zakupionych interwencyjnie towarów z rynku cukru, zbóż i mleka wyniosły 2,1 mld zł.

³⁶ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013 z 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych, ze zm.

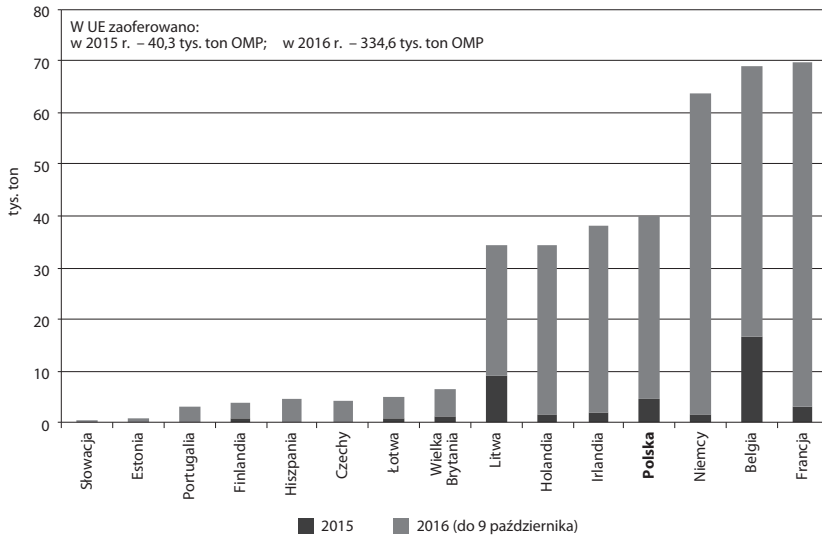
³⁷ Tylko zakupy interwencyjne pszenicy zwyczajnej, masła oraz OMP mają charakter stały. Zakupy mogą być prowadzone w wyznaczonych okresach roku, po ustalonych cenach interwencyjnych (odpowiednio: 101,31 euro/tonę, 221,75 euro/100 kg i 169,80 euro/100 kg) i nie mogą przekroczyć ustalonych dla całej UE ograniczeń ilościowych (odpowiednio: 3 mln ton, 50 tys. ton i 109 tys. ton). W 2016 r. w związku z trudną sytuacją na rynku mleka ograniczenia ilościowe zwiększono wyjątkowo do 100 tys. ton dla masła i do 350 tys. ton dla OMP. Po przekroczeniu tych ograniczeń obowiązują procedury przetargowe. Dla pozostałych towarów zakupy mogą być uruchomione wyłącznie w trudnej sytuacji rynkowej (obowiązuje procedura przetargowa).

Wykres 1. Wydatki ARR związane z zakupem interwencyjnym (na zakup, transport i przechowywanie) towarów rolno-spożywczych w latach 2004–2016



Źródło: wykresy 1-5 sporządzono na podstawie danych Komisji Europejskiej.

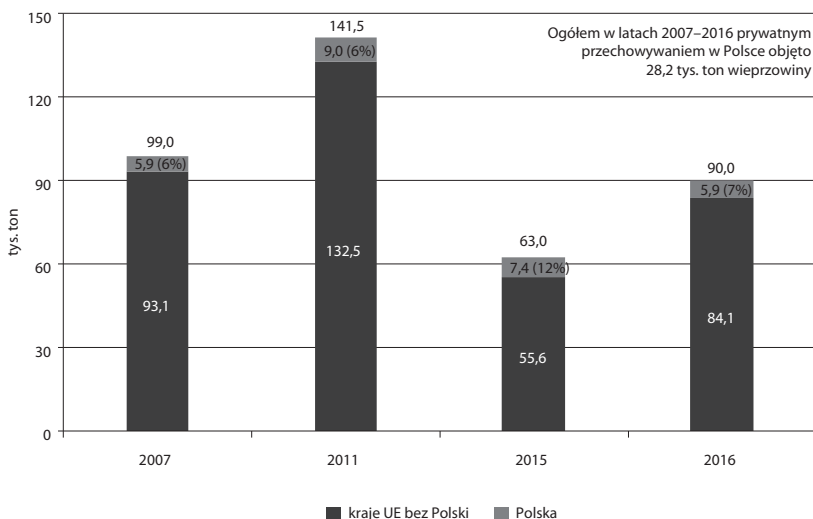
Wykres 2. Zakupy interwencyjne OMP w UE w latach 2015–2016



Dopłaty do prywatnego przechowywania

Grupą mechanizmów WPR o charakterze podobnym do zakupów interwencyjnych są dopłaty do prywatnego przechowywania produktów rolno-spożywczych. Zgodnie z art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w prywatnych magazynach mogą być przechowywane: masło, odtłuszczone mleko w proszku, sery, wieprzowina, włókno lniane, cukier biały, wołowina, mięso baranie i kozie, a także oliwa z oliwek. Mechanizmy uruchamiane są tylko w przypadku wystąpienia trudnej sytuacji rynkowej.

Wykres 3. Wieprzowina zaoferowana do prywatnego przechowywania w UE w latach 2007–2016

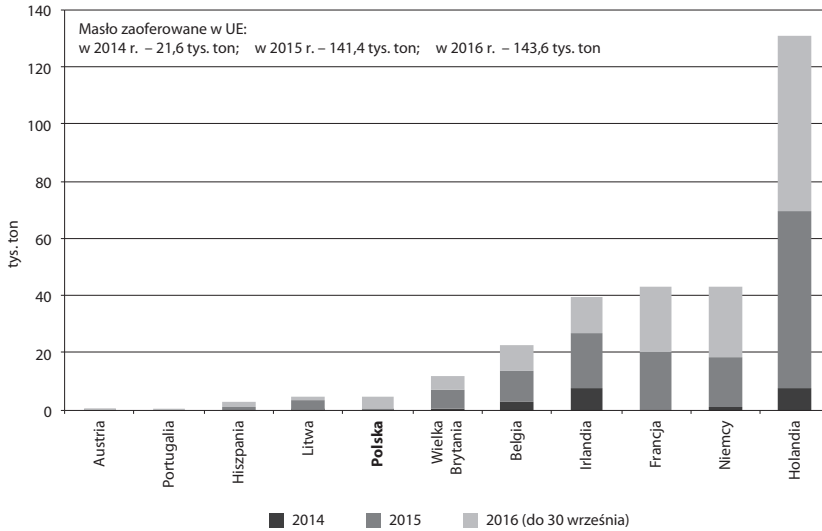


Od akcesji Polski do UE do końca września 2016 r. mechanizmem dopłat do prywatnego przechowywania w Polsce objęto mięso wieprzowe, masło, OMP i sery³⁸.

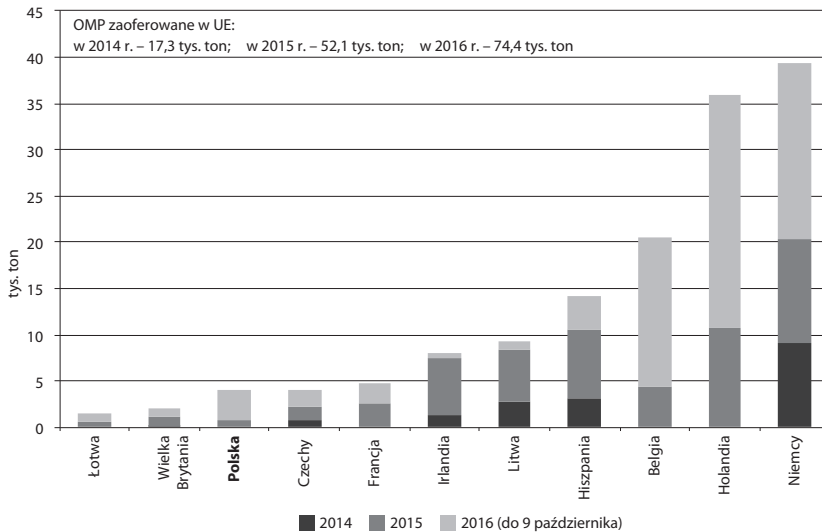
Od przystąpienia Polski do UE do 30 września 2016 r. łączne wydatki poniesione przez ARR na dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny, OMP, masła i serów wyniosły 38,4 mln zł.

³⁸ Ogółem 28,2 tys. ton mięsa wieprzowego, 5,9 tys. ton masła, 3 tys. ton OMP i 526 ton serów.

Wykres 4. Masło zaoferowane do prywatnego przechowywania w UE w latach 2014–2016



Wykres 5. OMP zaoferowane do prywatnego przechowywania w UE w latach 2014–2016



Wsparcie producentów rolnych w sytuacjach kryzysowych

Sektor rolno-spożywczy ze względu na swoją specyfikę, wynikającą głównie z przyrodniczego i przestrzennego charakteru produkcji rolnej, jest narażony na zwiększone ryzyko produkcyjne i ekonomiczne. Niestabilność rynków rolnych i powtarzające się sytuacje kryzysowe, spowodowane między innymi anomaliami klimatycznymi, chorobami zwierząt, zakażeniami i skażeniami produktów, spowodowały, że w unijnej polityce rolnej uwzględnione zostały elementy zarządzania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Pozwala to na podejmowanie szybkich działań wspierających producentów. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 utrzymano środki wsparcia rynkowego (tzn. interwencję publiczną i dopłaty do prywatnego przechowywania), przy jednoczesnym ich usprawnieniu i uproszczeniu. Przewidziano także specjalne środki interwencyjne w celu sprawnego i skutecznego reagowania na zagrożenie wystąpieniem zakłóceń na rynku. Komisja Europejska ma uprawnienia do przyjmowania niektórych aktów w odniesieniu do środków koniecznych do zaradzenia sytuacji na rynku – bez naruszenia jakichkolwiek zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz pod warunkiem, że jakiegokolwiek inne środki dostępne na mocy rozporządzenia okażą się niewystarczające (art. 219–222 rozporządzenia nr 1308/2013). Zgodnie z art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 na realizację środków wyjątkowych, jak również wydatków związanych z interwencją publiczną, dopłatami do prywatnego przechowywania oraz z refundacjami wywozowymi, mogą zostać przekazane środki finansowe z tzw. rezerwy przeznaczonej na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym³⁹.

Producenci rolni w Polsce w latach 2007–2014 byli objęci między innymi pomocą w związku z wystąpieniem: ptasiej grypy, suszy i powodzi, kryzysu na rynku mleka, kryzysu spowodowanego bakterią *Escherichia coli* na rynku warzyw oraz wirusa afrykańskiego pomoru świń u dzików. W latach 2014–2015 ARR wypłaciła producentom owoców i warzyw 311,3 mln zł z tytułu rozliczenia trzech transz nadzwyczajnego wsparcia w celu złagodzenia skutków rosyjskiego embarga na import unijnych produktów rolno-spożywczych. Pomoc dotyczyła 300,1 tys. ton owoców i warzyw (w tym

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, ze zm.

212,1 tys. ton jabłek, 34,5 tys. ton kapusty i 34,4 tys. ton marchwi) oraz powierzchni 3,5 tys. ha, na której dokonano operacji zielonych zbiorów/niezbierania plonów, głównie jabłek – 2,2 tys. ha, kapusty – 446 ha i marchwi – 330 ha. Komisja Europejska uruchomiła również czwartą i piątą transzę pomocy dla producentów owoców i warzyw. W przypadku czwartej transzy pomocy ARR w 2016 r. (do 30 września) wypłaciła 573,6 mln zł, natomiast w zakresie piątej transzy szacuje się, że do 30 września 2017 r. zostanie wydatkowane około 170 mln zł. W październiku 2015 r. w związku ze spadkiem cen, będącym bezpośrednią konsekwencją rosyjskiego embarga oraz skutkami suszy dla upraw paszowych, Komisja Europejska uruchomiła tymczasową nadzwyczajną pomoc dla rolników w sektorach hodowlanych⁴⁰. Wsparciem w kraju objęto sektory: mleka i wieprzowiny. ARR w 2016 r. wypłaciła ogółem 245,6 mln zł dla 91,5 tys. producentów mleka i 63 tys. producentów świń⁴¹. W związku z wciąż utrzymującą się trudną sytuacją na niektórych rynkach rolnych Komisja Europejska we wrześniu 2016 r. uruchomiła kolejny pakiet pomocowy obejmujący między innymi: warunkową pomoc dostosowawczą (zaplanowano 350 mln euro, w tym 22,7 mln euro dla Polski – pomoc będzie mogła być zwiększona o 100% z budżetu krajowego)⁴² i mechanizm dobrowolnego ograniczania produkcji mleka w UE (zaplanowano 150 mln euro)⁴³.

W sumie od akcesji Polski do UE do 30 września 2016 r. ARR wypłaciła na rzecz producentów rolnych poszkodowanych w sytuacjach kryzysowych ogółem 1,4 mld zł.

Programy na rzecz poprawy dostępu do żywności – wspieranie konsumpcji

Jednym z zadań postawionych w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych jest realizacja programów pomocowych na rzecz poprawy dostępu do żywności. W opiniach instytucji unijnych i w regulacjach prawnych

⁴⁰ Dla całej UE przeznaczono na ten cel 420 mln euro, w tym 28,9 mln euro dla Polski. Przewidziano także możliwość przyznania dodatkowego finansowania ze środków krajowych do maksymalnej wartości równej 100% kwoty przyznanej danemu krajowi ze środków UE. Polska skorzystała z tej możliwości.

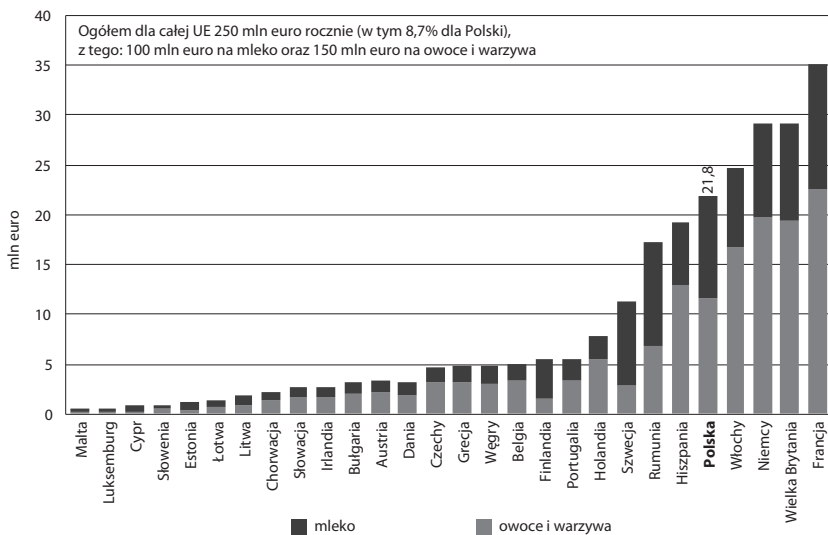
⁴¹ M. Trajer, *ARR wspiera producentów rolnych w sytuacjach kryzysowych*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2016, nr 3.

⁴² Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1853 z 15 października 2015 r. ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc dla rolników w sektorach hodowlanych.

⁴³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1612 z 8 września 2016 r. przyznające pomoc na ograniczenie produkcji mleka.

UE zwraca się uwagę na potrzebę wspierania spożycia przez dzieci w wieku szkolnym owoców i warzyw oraz mleka i jego przetworów, z myślą o trwałym zwiększeniu udziału tych produktów w diecie dzieci na etapie kształtowania się ich nawyków żywieniowych. Działania te wpisują się również w realizację jednego z celów wspólnej polityki rolnej, jakim jest stabilizacja rynków. Zadania te realizowane są w ramach unijnych programów: „Mleko w szkole” oraz „Owoce i warzywa w szkole”. Parlament Europejski i Rada UE, zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/791⁴⁴, ustanowiły od roku szkolnego 2017/2018 nowe wspólne ramy prawne i finansowe (pod nazwą „Program dla szkół”) w zakresie pomocy UE na rzecz dostarczania dzieciom w placówkach oświatowych owoców i warzyw, przetworzonych owoców i warzyw, świeżych produktów sektora bananów oraz mleka i przetworów mlecznych.

Wykres 6. Wstępny roczny przydział środków unijnych dla państw UE na realizację „Programu dla szkół” w latach 2017–2023



Źródło: na podstawie rozporządzenia Rady (UE) 2016/795.

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/791 z 11 maja 2016 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 i (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy dotyczącej dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka w placówkach oświatowych.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2016/795⁴⁵ na okres od 1 sierpnia 2017 r. do 31 lipca 2023 r. wstępny roczny budżet programu wynosi 250 mln euro, natomiast przydział unijnej pomocy finansowej dla Polski na „Program dla szkół” to 21,8 mln euro, z tego: 11,6 mln euro na owoce i warzywa dla szkół oraz 10,2 mln euro na mleko dla szkół. Dodatkowo, zgodnie z art. 217 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013, państwa członkowskie mogą dokonywać płatności krajowych na realizację programu.

Agencja Rynku Rolnego od dwunastu lat administruje unijnym programem „Mleko w szkole”, którego celem jest zwiększenie spożycia mleka i jego przetworów w placówkach oświatowych oraz kształtowanie właściwego modelu konsumpcji wśród dzieci i młodzieży. W ramach programu dzieci i młodzież mogą spożywać: mleko (białe, smakowe, o różnej zawartości tłuszczu), jogurty (naturalne, smakowe, z owocami), twarogi, twarożki, serki topione, sery (smakowe i niesmakowe). W roku szkolnym 2015/2016 z programu skorzystało 2,64 mln dzieci uczęszczających do 14 tys. placówek oświatowych. Od akcesji Polski do UE do 30 września 2016 r. dzieci i uczniowie w ramach programu „Mleko w szkole” spożyli około 541 tys. ton mleka i jego przetworów, a ARR wypłaciła na jego realizację 1439 mln zł, z tego 1013 mln zł z budżetu państwa, 397 mln zł z budżetu unijnego oraz 29 mln zł z Funduszu Promocji Mleka.

Od roku szkolnego 2009/2010 ARR administruje programem „Owoce i warzywa w szkole”⁴⁶, polegającym na bezpłatnym dostarczaniu owoców, warzyw i soków dzieciom w placówkach oświatowych⁴⁷. Grupę docelową programu w roku szkolnym 2015/2016 stanowiło 1617,9 tys. dzieci, a w roku szkolnym 2016/2017 – 1350,7 tys. dzieci. Spożywają one świeże owoce (jabłka, gruszki, truskawki i borówki amerykańskie), warzywa (marchew, paprykę słodką, rzodkiewkę, kalarepę i pomidory) oraz soki owocowe, warzywne lub owocowo-warzywne.

Zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej⁴⁸ na rok szkolny 2016/2017 Polska otrzymała 17 391 tys. euro (ponownie trzeci co do wielkości budżet

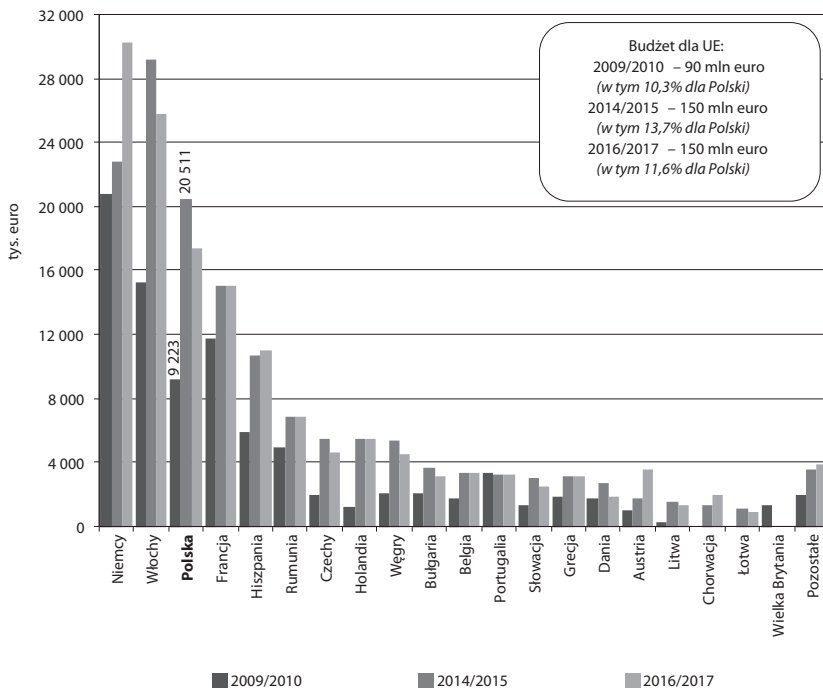
⁴⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2016/795 z 11 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1370/2013 określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych.

⁴⁶ Do roku szkolnego 2014/2015 program nosił nazwę „Owoce w szkole”.

⁴⁷ Oprócz uczniów klas I–III szkół podstawowych programem od roku szkolnego 2014/2015 objęte są dzieci realizujące obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego w szkołach podstawowych (w tzw. zerówkach).

⁴⁸ Decyzja wykonawcza Komisji z 30 marca 2016 r. w sprawie ostatecznego przydziału pomocy Unii Europejskiej państwom członkowskim w ramach programu „Owoce i warzywa w szkole” na okres od dnia 1 sierpnia 2016 r. do dnia 31 lipca 2017 r.

Wykres 7. Finansowanie programu „Owoce i warzywa w szkole” z budżetu UE w roku szkolnym 2009/2010, 2014/2015 i 2016/2017



Źródło: na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z 23 czerwca 2014 r. i 30 marca 2016 r.

w UE – po Niemczech i Włoszech). Krajowe wsparcie finansowe wyznaczono na poziomie 2372 tys. euro. Wobec tego łączny budżet programu w kraju w roku szkolnym 2016/2017 wynosi 19 763 tys. euro. Od uruchomienia programu „Owoce i warzywa w szkole” w roku szkolnym 2009/2010 do 30 września 2016 r. Agencja wypłaciła 401,5 mln zł, z tego 322,8 mln zł z budżetu unijnego i 78,7 mln zł z budżetu krajowego.

W ciągu siedmiu lat realizacji programu, do końca II semestru roku szkolnego 2015/2016, ARR udostępniła bezpłatnie dzieciom ze szkół podstawowych blisko 325 mln porcji owoców i warzyw. Prowadzone były również działania popularyzujące program, a także działania towarzyszące o charakterze edukacyjnym. Dotychczas przeprowadzone oceny⁴⁹ potwier-

⁴⁹ W Polsce, na zlecenie i we współpracy z ARR, ocenę programu „Owoce i warzywa w szkole” przeprowadza Instytut Żywności i Żywienia w Warszawie.

dziły skuteczność programu oraz duży potencjał jako narzędzia będącego w dyspozycji szkół, wpływającego na przyzwyczajenia żywieniowe uczniów.

Sektor wina (rejestr winnic i wykaz potencjału produkcyjnego)

Polskę po jej przystąpieniu do struktur UE⁵⁰ zaliczono do strefy A uprawy winorośli. Nasz kraj stał się w tym momencie pełnoprawnym europejskim państwem winiarskim. Od tego czasu polscy winiarze podlegają tym samym procedurom, ograniczeniom i uprawnieniom, które dotyczą winiarzy z innych krajów członkowskich UE strefy A (m.in. Belgii, Danii, Irlandii, Holandii i Szwecji). Producenci wina w Polsce uczestniczą w realizacji mechanizmu WPR „Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina”⁵¹, administrowanego przez Agencję Rynku Rolnego. Ocena potencjału produkcyjnego i monitorowanie rynku wina w skali Unii Europejskiej wymagają zbierania danych ilościowych. Uczestnicy mechanizmu składają w ARR deklaracje, na podstawie których dane przekazywane są do Komisji Europejskiej i Eurostatu.

W ostatnich kilkunastu latach obserwuje się w Polsce wzrost zainteresowania uprawą winorośli i winiarstwem. Przyczyniły się do tego między innymi stopniowe ocieplenie klimatu Polski, sprzyjające uprawie winorośli, oraz pojawienie się w uprawie nowych odmian winorośli bardziej przystosowanych do warunków polskiego klimatu, wyróżniających się wyższą wytrzymałością na mróz, większą odpornością na choroby oraz wyższą plennością⁵².

W roku gospodarczym 2015/2016, wg stanu na 31 grudnia 2015 r., w ewidencji prowadzonej przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego znajdowało się 103 producentów lub przedsiębiorców niebędących producentami, którzy zadeklarowali uprawę winorośli na powierzchni 196,09 ha. W ciągu siedmiu lat (2008–2015) liczba podmiotów uprawiających winorośl, wpisanych do tej ewidencji, wzrosła prawie trzykrotnie, a powierzchnia uprawy winorośli – ponad 5,4 razy.

⁵⁰ Na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2165/2005 z 20 grudnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1493/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, ze zm.

⁵¹ Mechanizm jest realizowany na podstawie zadań określonych dla ARR w ustawie z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz.U. 2014, poz. 1104, ze zm.

⁵² R. Myśliwiec, *Uprawa winorośli*, Wydawnictwo Plantpress, Kraków 2009, s. 5.

Pomoc w sektorze pszczelarskim

Celem wspierania przez UE działań prowadzonych na rynku produktów pszczelich jest rozwój pszczelarstwa w wyniku poprawy warunków produkcji i zbytu oraz jakości produktów pszczelich w krajach członkowskich. Ponadto, z myślą o rosnącym wpływie niektórych typów inwazji pasożytniczych na zdrowie pszczół, w szczególności w związku z rozprzestrzenianiem się *warrozy* oraz w związku z problemami, jakie ta choroba stwarza dla produkcji miodu, UE wspiera finansowo działania w sektorze pszczelarskim prowadzone w państwach członkowskich. Sektor pszczelarski charakteryzuje się różnorodnością warunków produkcji oraz rozproszeniem i zróżnicowaniem podmiotów gospodarczych. Udzielanie pomocy w sektorze pszczelarskim przewiduje art. 55 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013. Rynek produktów pszczelich wspierany jest przez zwrot kosztów poniesionych przez podmioty uprawnione (m.in. związki, stowarzyszenia, zrzeszenia i spółdzielnie pszczelarskie) na realizację zatwierdzonych przez Komisję Europejską trzyletnich krajowych programów wsparcia pszczelarstwa w Polsce.

W sezonie 2015/2016 realizowana była trzecia część programu wsparcia pszczelarstwa w Polsce. Dwie pierwsze części obejmowały lata 2013/2014 i 2014/2015. Od akcesji Polski do UE do 15 października 2016 r. ARR rozliczyła blisko 3,4 tys. umów, zgodnie z którymi wydatkowała łącznie 207 mln zł (netto), w tym 103,5 mln zł (50%) z budżetu unijnego. Największe dofinansowanie przeznaczono na zakup leków przeciwko *warrozie* (39% wydatków) oraz zakup pszczół (30%). Zgodnie z art. 215 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 przewidziano również pomoc krajową na rzecz ochrony pasiek o niekorzystnych warunkach strukturalnych lub naturalnych, z wyjątkiem płatności na cele związane z produkcją i handlem. Polska do tej pory nie korzystała z możliwości dodatkowego wsparcia tego sektora w ramach pomocy krajowej. Dlatego należałoby zwrócić uwagę na wykorzystanie tej możliwości, mając na względzie dalsze wsparcie sektora pszczelarskiego ze środków krajowych.

Systemy ograniczenia produkcji

Instrumentem istotnie i długofalowo oddziaływającym na rynek, stosowanym w ramach WPR, jest kwotowanie produkcji. Mechanizm ten realizowano w odniesieniu do rynku mleka (do 31 marca 2015 r.) i rynku cukru (limity produkcji obowiązują do 30 września 2017 r.).

Sektor mleka i przetworów mlecznych

Głównym celem mechanizmu kwotowania produkcji mleka, administrowanego przez ARR w Polsce od 2004 r., było zachowanie równowagi między popytem a podażą na rynku mleka w UE oraz zapewnienie dostawcom korzystnej ceny skupu za wyprodukowane mleko. Rok kwotowy obejmował okres od 1 kwietnia danego roku kalendarzowego do 31 marca następnego roku kalendarzowego. W ramach kwotowania produkcji mleka określana była ilość mleka, którą dany kraj członkowski UE mógł wprowadzić do obrotu w wymienionym okresie⁵³. Rok kwotowy 2014/2015 był ostatnim rokiem limitowania produkcji mleka w UE, w związku z odstąpieniem od jego stosowania od 1 kwietnia 2015 r.⁵⁴. Krajowa kwota przysługująca Polsce w roku kwotowym 2014/2015 była szóstą co do wielkości kwotą produkcji mleka w UE⁵⁵.

Sektor cukru

Mechanizm kwotowania produkcji jest stosowany również na rynku cukru. Od roku gospodarczego 2008/2009 producenci w kraju mają przyznane na każdy rok gospodarczy kwoty produkcyjne: cukru – w łącznej wysokości 1 405 608,1 tony oraz izoglukozy – w wysokości 42 861,4 tony.

Od 1 października 2017 r. – zgodnie z art. 125 i 126 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 – w wyniku zniesienia systemu kwotowania produkcji cukru nastąpi konieczność określenia warunków zakupu buraków cukrowych (w porozumieniach branżowych zawieranych między plantatorami buraków cukrowych a przedsiębiorstwami cukrowniczymi). Kraje członkowskie Unii Europejskiej zobligowane będą do prowadzenia sprawozdawczości cenowej.

Po akcesji Polski do UE działania na rynku cukru w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych dotyczyły mechanizmów omówionych poniżej. W zakresie restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w Polsce Agencja Rynku Rolnego w latach 2009–2012 wypłaciła pomoc w łącznej wysokości 1,3 mld zł przeznaczoną dla producentów cukru, plantatorów i usługodawców. Ponadto w latach 2010–2012 zrealizowała płatności w ramach „Krajowego programu restrukturyzacji” (KPR) związanego z procesem

⁵³ *Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2015 roku*, ARR, Warszawa 2016, s. 40.

⁵⁴ Zgodnie z art. 230 ust. 1a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, ze zm.

⁵⁵ Największe kwoty produkcyjne w UE miały: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia i Włochy.

Tabela 1. Krajowe kwoty cukru i izoglukozy przysługujące państwom członkowskim UE do 2017 r.

Lp.	Kraj członkowski	Cukier	Udział (w %)	Izoglukoza	Udział (w %)
1.	Belgia	676 235,00	5,0	114 580,2	15,9
2.	Bułgaria		0,0	89 198,0	12,4
3.	Czechy	372 459,30	2,8		0,0
4.	Dania	372 383,00	2,8		0,0
5.	Niemcy	2 898 255,70	21,4	56 638,2	7,9
6.	Grecja	158 702,00	1,2		0,0
7.	Hiszpania	498 480,20	3,7	53 810,2	7,5
8.	Francja (metropolitalna)	3 004 811,15	22,2		0,0
9.	Francuskie departamenty zamorskie	432 220,05	3,2		0,0
10.	Chorwacja	192 877,00	1,4		0,0
11.	Włochy	508 379,00	3,8	32 492,5	4,5
12.	Litwa	90 252,00	0,7		0,0
13.	Węgry	105 420,00	0,8	250 265,8	34,7
14.	Holandia	804 888,00	5,9		0,0
15.	Austria	351 027,40	2,6		0,0
16.	Polska	1 405 608,10	10,4	42 861,4	5,9
17.	Portugalia (kontynentalna)		0,0	12 500,0	1,7
18.	Region autonomiczny Azorów	9 953,00	0,1		0,0
19.	Rumunia	104 688,80	0,8		0,0
20.	Słowacja	112 319,50	0,8	68 094,5	9,5
21.	Finlandia	80 999,00	0,6		0,0
22.	Szwecja	293 186,00	2,2		0,0
23.	Wielka Brytania	1 056 474,00	7,8		0,0
Ogółem		13 529 618,20	100,0	720 440,8	100,0

Źródło: opracowanie ARR na podstawie załącznika XII rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 (kwoty przydzielone od roku gospodarczego 2008/2009).

dywersyfikacji przemysłu cukrowniczego. Na realizację KPR przyznano Polsce 34,4 mln euro, które przeznaczono na dwa działania, tj. „Modernizację gospodarstw rolnych” oraz „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. ARR wypłaciła 2,9 tys. beneficjentów ogółem 127,5 mln zł. W ramach mechanizmu „Monitorowanie produkcji oraz opłaty na rynku cukru” Agencja monitoruje kwotową i pozakwotową produkcję cukru i izoglukozy każdego producenta w latach gospodarczych oraz sprawdza prawidłowość wykorzystania produkcji pozakwotowej. Nakłada na producentów cukru i izoglukozy opłaty produkcyjne za każdy rok gospodarczy, które następnie odprowadzane są do budżetu UE. W 2016 r. pobrała od producentów cukru i izoglukozy opłaty produkcyjne za rok gospodarczy 2015/2016 w łącznej kwocie 72,7 mln zł. ARR monitoruje rów-

niez prawidłowość rozdysponowania produkcji pozakwotowej w ramach: przetworzenia na produkty końcowe (takie jak: alkohol, drożdże, określone produkty przemysłowe, chemiczne lub farmaceutyczne) przez zatwierdzonych przetwórców, przeniesienia na kolejny rok gospodarczy, dostarczenia w zakresie szczególnego systemu dostaw do regionów najbardziej oddalonych Unii Europejskiej, a także wywozu poza obszar UE. W zakresie mechanizmu „Przetwarzanie cukru przemysłowego” ARR monitoruje oraz kontroluje przetwarzanie cukru pozakwotowego lub izoglukozy pozakwotowej (surowców przemysłowych) na alkohol, drożdże i produkty przemysłowe, chemiczne lub farmaceutyczne określone przez UE oraz wydaje decyzje w sprawie zatwierdzenia przetwórców wykorzystujących surowce przemysłowe.

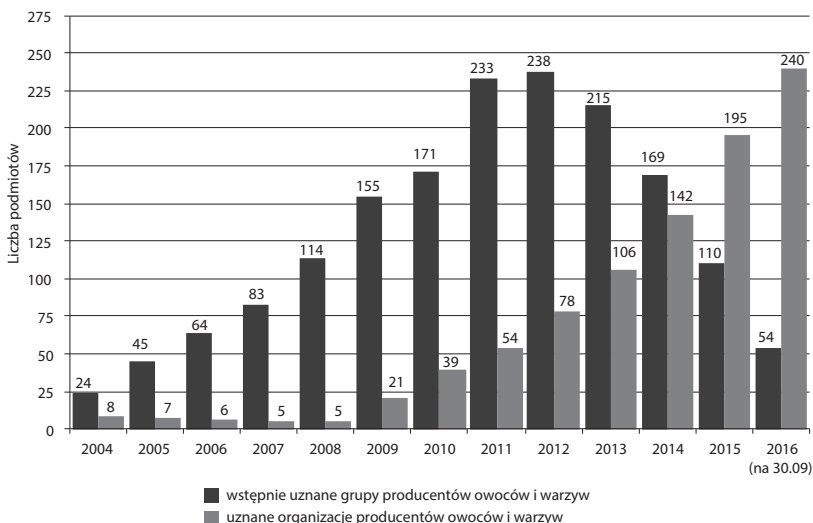
Organizacje i zrzeszenia producentów oraz organizacje międzybranżowe

Kolejnym bardzo ważnym obszarem w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych, na który szczególną uwagę zwrócono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013, jest wzmocnienie pozycji producentów w łańcuchu dostaw żywności. Organizacje producentów i ich zrzeszenia mogą pełnić ważną rolę w koncentracji podaży, poprawie wprowadzania do obrotu, planowania i dostosowania produkcji do popytu, a także w optymalizacji kosztów produkcji i stabilizacji cen producentów. Z kolei organizacje międzybranżowe mogą pełnić ważną rolę w rozwoju współpracy między podmiotami łańcucha dostaw. Zgodnie z art. 152–158 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 państwa członkowskie mogą na wniosek organizacji uznawać organizacje producentów, ich zrzeszenia oraz organizacje międzybranżowe w sektorach: zbóż, ryżu, cukru, suszu paszowego, nasion, chmielu, oliwy z oliwek, lnu i konopi, owoców i warzyw, produktów z przetworzonych owoców i warzyw, bananów, wina, drzew i innych roślin żywych, bulw, korzeni i tym podobnych, kwiatów ciętych i liści ozdobnych, tytoniu, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, baraniny i koziny, jaj, mięsa drobiowego, alkoholu etylowego pochodzenia rolniczego, produktów pszczelich, jedwabników oraz pozostałych produktów określonych w załączniku I do rozporządzenia nr 1308/2013.

W polskim sektorze rolno-żywnościowym mogą funkcjonować podmioty integrujące producentów rolnych, zróżnicowane pod względem form organizacyjnych oraz prawnych podstaw powoływania i działania – na co pewien wpływ wywiera także kierunek produkcji prowadzony przez zrzeszające się

Wykres 8. Liczba wstępnie uznanych grup i uznanych organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw w Polsce w latach 2004–2016

(wg stanu na 31 grudnia)



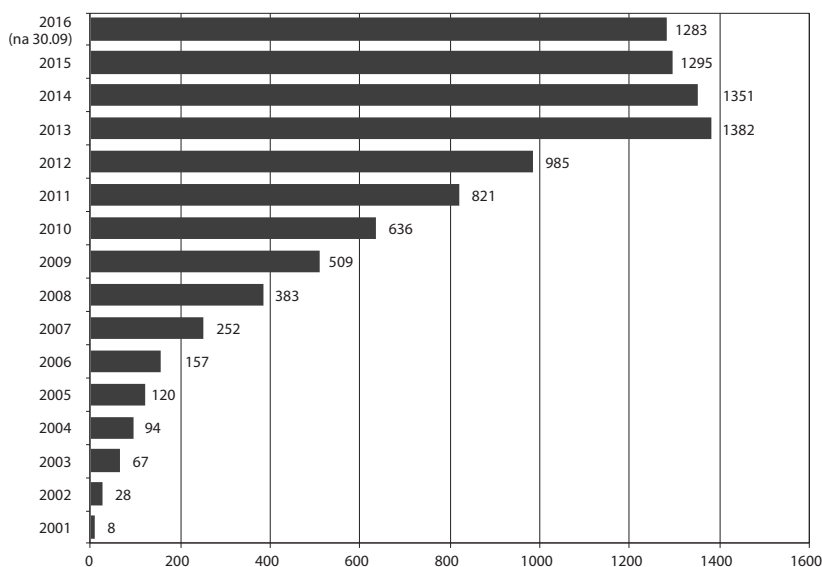
Źródło: na podstawie danych ARR i ARiMR.

gospodarstwa⁵⁶. W ramach zespołowego działania producenci rolni w Polsce mogą funkcjonować w grupach producentów rolnych i ich związkach, organizacjach producentów i ich zrzeszeniach, organizacjach międzybranżowych, wstępnie uznanych grupach producentów owoców i warzyw⁵⁷, a także uznanych organizacjach producentów owoców i warzyw oraz ich zrzeszeniach.

W 2015 r., zgodnie z ustawą z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. 2016, poz. 401, ze zm.), powierzono ARR nowe zadania związane z funkcjonowaniem, uznawaniem i nadzorowaniem organizacji producentów oraz ich zrzeszeń, a także organizacji międzybranżowych (w tym międzynarodowych organizacji pro-

⁵⁶ M. Trajer, *Integracja producentów rolnych – działalność Agencji Rynku Rolnego*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2016, nr 1.

⁵⁷ Zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013, które mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014 r., brak jest podstaw prawnych do tworzenia wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw. Celem istniejących grup powinna być realizacja planu dochodzenia do uznania i w efekcie doprowadzenie grupy do uznania w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, a tym samym uzyskanie statusu uznanej organizacji producentów owoców i warzyw.

Wykres 9. Grupy producentów rolnych w Polsce (wg stanu na 31 grudnia)

Źródło: jak pod wykresem 8.

ducentów i ich zrzeszeń). Agencja prowadzi rejestry uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń oraz organizacji międzybranżowych, a także jest upoważniona do działań kontrolnych. Według stanu na 30 września 2016 r. w Polsce funkcjonowało 240 uznanych organizacji producentów owoców i warzyw (zrzeszających 6,1 tys. członków) oraz 54 wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw (zrzeszające 0,5 tys. członków).

Ponadto od 2015 r. ARR, na podstawie zapisów ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. nr 88, poz. 983, ze zm.), administruje działaniami związanymi z funkcjonowaniem w Polsce grup producentów rolnych i ich związków.

Według stanu na 30 września 2016 r. w Polsce funkcjonowały 1283 grupy producentów rolnych zrzeszające około 25,3 tys. członków – zaledwie 1,8% producentów rolnych w kraju⁵⁸.

⁵⁸ Według danych na 30 września 2016 r. w Polsce zarejestrowany był również jeden związek grup producentów rolnych, utworzony w ramach grupy produktów „Świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone” (zrzeszający 7 grup producentów rolnych).

Pomoc dla sektora owoców i warzyw

W zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych, zgodnie z unijną polityką rolną w perspektywie finansowej 2014–2020, pomoc w sektorze owoców i warzyw może być realizowana jedynie dla uznanych organizacji producentów na dofinansowanie funduszu operacyjnego⁵⁹. Zgodnie z art. 32 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 organizacje producentów działające w sektorze owoców i warzyw lub ich zrzeszenia mogą utworzyć fundusz operacyjny⁶⁰. Fundusz operacyjny wykorzystywany jest wyłącznie do finansowania programów operacyjnych przedłożonych przez organizacje producentów państwom członkowskim i przez nie zatwierdzonych⁶¹. W ramach administrowania mechanizmem „Obsługa programów operacyjnych” ARR, zgodnie z ustawą o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu⁶², realizuje płatności na dofinansowanie funduszy operacyjnych, zatwierdza i kontroluje programy operacyjne oraz monitoruje wdrażanie strategii krajowej dla zrównoważonych programów operacyjnych uznanych organizacji producentów owoców i warzyw. W 2016 r. uznane organizacje producentów owoców i warzyw realizują 16 programów operacyjnych, z tego: 9 programów operacyjnych będących kontynuacją oraz 7 nowych programów, których realizacja rozpoczęła się w 2016 r. Kwota zatwierdzonych funduszy operacyjnych na 2016 r. wynosi ponad 17 mln zł (w tym pomoc UE – 10,5 mln zł). Do

⁵⁹ K. Krzyżanowska, M. Trajer, *Regionalne zróżnicowanie integracji producentów w sektorze owoców i warzyw*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. XVII, z. 3, s. 222.

⁶⁰ Fundusz ten jest finansowany: a) ze składek pochodzących od: członków organizacji producentów lub samej organizacji producentów, lub zrzeszeń organizacji producentów ze składek opłacanych przez członków tych zrzeszeń; b) z pomocy finansowej Unii, która może zostać przyznana organizacjom producentów lub ich zrzeszeniom, w przypadku gdy przedstawią one program operacyjny lub częściowy program operacyjny, zarządzają nim i go wdrażają, na podstawie warunków, które zostaną przyjęte przez Komisję Europejską w drodze aktów delegowanych.

⁶¹ Możliwość realizowania programów operacyjnych z dofinansowaniem z budżetu UE pozwala uznanym organizacjom producentów owoców i warzyw na realizację działań i inwestycji służących takim celom jak: zapewnienie planowania i dostosowania produkcji do popytu, koncentrację dostaw i umieszczanie na rynku produktów wyprodukowanych przez członków tych organizacji oraz optymalizację kosztów produkcji, jak również ustabilizowanie cen producenta. Część zrealizowanych zadań i inwestycji obligatoryjnie musi być objęta działaniami w zakresie ochrony środowiska.

⁶² Ustawa z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, Dz.U. 2016, poz. 58.

30 września 2016 r. ARR wypłaciła na dofinansowanie funduszy operacyjnych 6,8 mln zł.

Zgodnie z ustawą o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu ARR realizowała również działania w zakresie administrowania rozdysponowywaniem owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży. W ramach tego zadania między innymi prowadziła rejestr jednostek organizacyjnych uznanych za organizacje charytatywne uprawnione do dystrybucji otrzymanych od organizacji producentów i ich zrzeszeń owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży, a także innych jednostek organizacyjnych lub osób fizycznych uprawnionych do otrzymania bezpłatnie tych produktów od organizacji producentów i ich zrzeszeń. Działania ARR realizowane w ramach tego mechanizmu są powiązane z działaniami dotyczącymi mechanizmu „Dalsze tymczasowe wsparcie producentów owoców i warzyw”, gdyż odbiorcami owoców i warzyw wycofywanych przez producentów w celu bezpłatnej dystrybucji lub innego przeznaczenia z tytułu wprowadzenia rosyjskiego embarga mogą być wyłącznie podmioty (w tym biogazownie) wpisane do wymienionego rejestru.

Handel z państwami trzecimi

Przystąpienie Polski do UE radykalnie zmieniło sposób administrowania handlem zagranicznym produktami rolnymi. Od 1 maja 2004 r. administrowanie obrotem towarowym dotyczy wyłącznie wymiany z krajami trzecimi – nienależącymi do UE. Stosowanie unijnych regulacji handlu zagranicznego sprzyja stabilizacji wewnętrznego rynku rolnego, pozwala również na monitorowanie wolumenu przywozu i wywozu towarów z/na terytorium Unii Europejskiej. Zasady handlu z państwami trzecimi zawarto w części trzeciej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013. Handel towarami rolno-spożywczymi z krajami trzecimi objęty jest wymogiem posiadania pozwolenia na przywóz/wywóz produktów. Obrót towarami pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej jest uważany za wymianę wewnętrzną i nie wymaga posiadania pozwolenia. W UE stosuje się pozwolenia na przywóz w ramach kontyngentu, co oznacza przyznanie przedsiębiorcy określonej ilości towaru dopuszczonego do obrotu z zerową/obniżoną stawką celną. Wydawane są też pozwolenia na wywóz w ramach kontyngentów ustanawianych przez kraje trzecie.

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do 30 września 2016 r. Agencja wystawiła ogółem 54,6 tys. pozwoleń/wyciągów z pozwoleń na

przywóz/wywóz produktów rolno-spożywczych⁶³, z tego: 39,3 tys. dotyczyło wywozu (w tym 29,6 tys. wywozu z refundacją) oraz 15,3 tys. – przywozu. Najwięcej pozwoleń/wyciągów wystawiono na rynku mięsa czerwonego, a następnie zbóż, świeżych owoców i warzyw oraz cukru. W okresie obowiązywania stawek refundacji wywozowych eksporterzy produktów rolno-spożywczych do krajów trzecich korzystali z tego wsparcia finansowego. Po akcesji Polski do UE Agencja Rynku Rolnego wypłaciła beneficjentom 2,1 mld zł refundacji wywozowych, najwięcej do cukru, a następnie mięsa czerwonego oraz przetworów mlecznych.

Warto wspomnieć, że w unijnej perspektywie finansowej 2014–2020 pozostawiono możliwość stosowania przez UE refundacji wywozowych (art. 196 rozporządzenia nr 1308/2013), jako środka zapobiegającego zakłóceniom na rynku w ramach art. 219 lub 221 tego samego rozporządzenia. Stawka refundacji wywozowych jest co do zasady określona na poziomie zerowym. Jednakże w myśl zawartego porozumienia na konferencji WTO w Nairobi w grudniu 2015 r. UE może zastosować refundacje wywozowe tylko na rynku wieprzowiny (do 2020 r., z uwzględnieniem różnych ograniczeń co do produktów i ilości)⁶⁴.

W ramach obsługi importu towarów rolno-spożywczych z krajów trzecich Agencja Rynku Rolnego między innymi administrowała kontyngentami taryfowymi na rynkach: zbóż, ryżu, cukru, świeżych i przetworzonych owoców i warzyw, mleka i przetworów mlecznych, wołowiny i cielęciny, wieprzowiny, drobiu i jaj oraz olejów i tłuszczów. W 2016 r. administrowała łącznie 5 rodzajami przywozu preferencyjnego i 146 przywozowymi kontyngentami taryfowymi oraz weryfikuje dokumenty celne na potrzeby kontyngentów.

Na rynku cukru ARR rozlicza dokonanie rafinacji surowego cukru trzcinowego przywiezionego przez producentów cukru spoza UE na podstawie pozwoleń wydanych w danym roku gospodarczym.

Obowiązkowe deklaracje w sektorze mleka i przetworów mlecznych

W związku z art. 151 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 i zgodnie z art. 2a ustawy o organizacji rynku mleka

⁶³ Dodatkowo w zakresie produktów przetworzonych *non-aneks* I ARR wydała 2,1 tys. zaświadczeń P2 przy wywozie makaronów do USA, zarejestrowała 5,8 tys. wniosków o receptury oraz przedłużyła ważność 7 tys. receptur towarów przetworzonych.

⁶⁴ MRiRW, „Program rozwoju głównych rynków rolnych w Polsce na lata 2016–2020”, projekt z 4 sierpnia 2016 r., s. 54.

i przetworów mlecznych⁶⁵ do zadań ARR należy monitorowanie skupu mleka w kraju oraz prowadzenie rejestru pierwszych podmiotów skupujących mleko krowie. Za pośrednictwem unijnego systemu ISAMM Prezes ARR przekazuje do Komisji Europejskiej dane o skupie za poprzedni miesiąc. Według stanu na 30 września 2016 r. do rejestru wpisanych było 327 podmiotów.

Dopłaty do produkcji i przetwórstwa

W ramach krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich ARR udzielała w latach 2005–2012 wsparcia finansowego producentom surowca tytoniowego⁶⁶ i plantatorom ziemniaków skrobiowych. Pomoc kierowana była średniorocznie do ponad 13 tys. producentów surowca tytoniowego i wyniosła ogółem w tym okresie blisko 2 mld zł. Producenci rolni w sektorze skrobi ziemniaczanej (około 6 tys. rolników rocznie) otrzymali łącznie 241,8 mln zł. Ponadto istotną pozycję stanowiły dopłaty w ramach kwotowania produkcji skrobi ziemniaczanej (tzw. premie produkcyjne). Przedsiębiorcom wypłacono 76,3 mln zł do ponad 860 tys. ton wyprodukowanej skrobi ziemniaczanej⁶⁷.

Do mechanizmów stymulujących popyt na surowce (półprodukty) należały: dopłaty do produkcji suszu paszowego (ARR wypłaciła 5,9 mln zł w latach 2004–2012)⁶⁸, dopłaty do przetwórstwa słomy lnianej i konopnej na włókno (3,2 mln zł do 7,7 tys. ton włókna lnianego i konopnego w latach 2006–2013) oraz dopłaty do przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki (431 tys. zł w latach 2005–2007). Agencja realizowała również dopłaty do cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym (4,5 mln zł w latach 2005–2007) oraz dopłaty do skrobi wykorzystywanej na cele niespożywcze (84 tys. zł w latach 2006–2007). Kolejne reformy

⁶⁵ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.U. 2016, poz. 155, ze zm.

⁶⁶ Ponadto w odniesieniu do branży tytoniowej ARR w ramach realizowanego mechanizmu „Odbiór i przetwórstwo surowca tytoniowego” do 15 marca 2015 r. zatwierdzała pierwszych przetwórców surowca tytoniowego, prowadziła rejestr pierwszych przetwórców, zatwierdzała punkty odbioru oraz potwierdzała spełnianie wymagań jakościowych surowca tytoniowego.

⁶⁷ Ilość wyprodukowanej skrobi ziemniaczanej, do której można było wypłacić premie produkcyjne, była ograniczona przez przepisy UE. Kwota przyznana Polsce wynosiła 144 985 ton.

⁶⁸ Wypłacone w ramach maksymalnej gwarantowanej ilości wyprodukowanego suszu wynoszącej 13 538 ton.

WPR zniosły możliwość realizacji większości z wyżej wymienionych mechanizmów.

Przedstawione zadania ARR związane ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych nie wyczerpują całej jej aktywności. Agencja administruje również omówionymi w dalszej części artykułu innymi, niezwykle istotnymi, działaniami związanymi z systemem organizacji rynków rolnych.

Promocja żywności

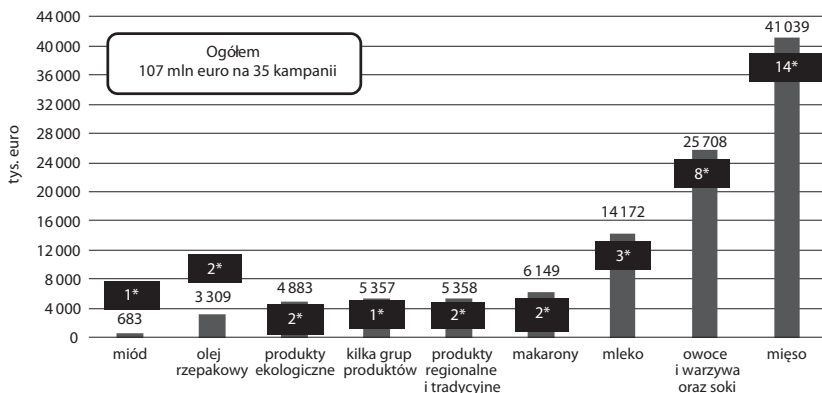
Funkcjonowanie krajowego rolnictwa i całego sektora żywnościowego na jednolitym rynku unijnym w warunkach postępującego procesu globalizacji i wzrostu konkurencji powoduje, że bardzo istotne znaczenie mają działania promocyjne oraz informacyjne realizowane na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, co znalazło odzwierciedlenie we wspólnej polityce rolnej. Do zintensyfikowania działań związanych z poszukiwaniem przez kraje europejskie nowych, perspektywicznych kierunków wywozu unijnych produktów rolno-spożywczych zmuszają również zmiany gospodarcze i polityczne na rynku światowym (np. rosyjskie embargo wprowadzone w 2014 r.). Od 1 grudnia 2015 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1144/2014⁶⁹, w którym zawarto nowe zasady dotyczące polityki informowania o unijnych produktach rolnych i rolno-spożywczych oraz promowania tych produktów.

Agencja Rynku Rolnego wspiera działania promujące żywność w kilku obszarach. W ramach wsparcia działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych (kampanie branżowe i międzybranżowe) od akcesji Polski do UE do końca września 2016 r. Komisja Europejska na realizację 35 branżowych kampanii promocyjnych i/lub informacyjnych prowadzonych na czterech kontynentach z wykorzystaniem środków pochodzących zarówno z budżetu unijnego, jak i krajowego przyznała Polsce 107 mln euro. Najwięcej kampanii dotyczyło rynku mięsa czerwonego i drobiowego (14), a następnie rynku owoców i warzyw (8) oraz rynku mleka i przetworów mlecznych (3).

Od maja 2004 r. do 30 września 2016 r. na wsparcie udzielone organizacjom branżowym lub międzybranżowym realizującym kampanie informa-

⁶⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1144/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych wdrażanych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 3/2008, ze zm.

Wykres 10. Budżety polskich kampanii branżowych w okresie maj 2004 r. – wrzesień 2016 r. wg grup produktów



* Liczba kampanii.

Źródło: na podstawie decyzji Komisji Europejskiej.

cyjne i/lub promocyjne ARR wypłaciła 264 mln zł (netto), z tego 160,7 mln zł pochodziło z budżetu UE, a 103,3 mln zł – z budżetu krajowego.

Agencja prowadzi również działania promujące produkty rolne i żywnościowe ze szczególnym uwzględnieniem produktów wysokiej jakości oraz działania mające na celu zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności polskiego rolnictwa. Od 2012 r. do 30 września 2016 r. wydatkowała 11,7 mln zł, realizując w tym czasie blisko 2 tys. przedsięwzięć promocyjno-informacyjnych. W ramach wspierania rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą od początku 2016 r. zorganizowano przedsiębiorcom udział w międzynarodowych targach w: Japonii, Kanadzie, Algierii, Chinach, Egipcie, Iranie, RPA, Wietnamie, na Tajwanie, w Indiach, a także w Polsce. Do końca 2016 r. planowane jest zorganizowanie udziału przedsiębiorców w targach i towarzyszących im misjach gospodarczych we Francji, w Niemczech, Kazachstanie, Chinach, Zjednoczonych Emiratach Arabskich i na Białorusi. Ponadto ARR organizuje misje przyjazdowe do Polski zagranicznych kontrahentów oraz dziennikarzy z mediów branżowych z krajów, które charakteryzują się największym potencjałem dla zwiększenia polskiego eksportu żywności. W ramach wspierania rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą ARR od 1 stycznia 2015 r. do 30 września 2016 r. wypłaciła z budżetu krajowego 3,3 mln zł na 37 działań prowadzonych w tym zakresie. W latach

2012–2015 Agencja uczestniczyła w procesie kreowania nowych, silnych marek krajowego sektora rolno-spożywczego, które byłyby rozpoznawalne na świecie i kojarzone z Polską⁷⁰, realizując branżowy program promocji polskich specjalności żywnościowych. Program umożliwiał przedsiębiorcom przeprowadzenie promocji ich produktów za granicą, między innymi przez organizację wystąpień przedsiębiorców na wybranych polskich i zagranicznych imprezach targowo-wystawienniczych oraz przez organizację ich udziału w szkoleniach i misjach gospodarczych. Polskie produkty promowano pod hasłem „Polska smakuje”. W celu wspierania marketingu rolnego oraz promocji i zwiększania spożycia produktów rolno-spożywczych ARR obsługuje dziewięć funduszy promocji produktów rolno-spożywczych, tj. mleka, mięsa wieprzowego, mięsa wołowego, mięsa końskiego, mięsa owczego, ziarna zbóż i przetworów zbożowych, owoców i warzyw, mięsa drobiowego oraz ryb⁷¹. Od 2009 r. do 30 września 2016 r. na rachunkach funduszy zgromadzono 322,1 mln zł. Na finansowanie działań wypłacono 302,3 mln zł⁷². Wpłat na fundusze promocji dokonywało 16 tys. podmiotów gospodarczych. Tylko w 2015 r. komisje zarządzające funduszami przyjęły do realizacji 217 zadań promocyjnych.

Wdrażanie działań w ramach „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020”

Agendą wspierającą finansowo określone działania dotyczące rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich (tj. gospodarstwa rolne, przedsiębiorczość, rozwój terytorialny, transfer wiedzy i innowacji, jakość produktów rolnych i środków spożywczych, ochronę ekosystemów i efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi na obszarach wiejskich) jest stosowany w ramach II filara wspólnej polityki rolnej „Program rozwoju obszarów wiejskich” (PROW). Określa on cele, priorytety i zasady dotyczące korzystania z działań wraz z przewidywanym budżetem przeznaczonym na ich realizację i przygotowywany jest zgodnie ze strategicznym podejściem zaproponowanym przez Komisję Europejską.

⁷⁰ W wyniku umowy podpisanej z Ministerstwem Gospodarki ARR uczestniczyła w realizacji poddziałania 6.5.1 programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka” w ramach projektu systemowego „Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych”.

⁷¹ Zgodnie z ustawą z 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, Dz.U. 2015, poz. 2122.

⁷² Wydatki z funduszy utworzonych zgodnie z zapisami ustawy z 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, Dz.U. nr 97, poz. 799, ze zm.

W ramach PROW na lata 2014–2020⁷³ ARR została podmiotem wdrażającym dwa działania: „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” oraz „Współpraca”⁷⁴. Działanie „Współpraca” ma na celu wspieranie tworzenia i funkcjonowania grup operacyjnych na rzecz innowacji (EPI) oraz realizacji przez te grupy projektów, które prowadzą do opracowania rozwiązań w zakresie nowych produktów, praktyk, procesów, technologii, metod organizacji i marketingu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.

Działania w zakresie odnawialnych źródeł energii

Polityka w zakresie energii odnawialnej stanowi podstawę ogólnej polityki unijnej i krajowej, ukierunkowanej na redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii. Zmiany klimatyczne, uzależnienie gospodarki unijnej od ropy naftowej i innych paliw kopalnych oraz ich importu, a także rosnące koszty energii stały się dużymi wyzwaniami, które wymagają wdrożenia wszechstronnej i złożonej unijnej polityki energetycznej. Ponadto sektor energii odnawialnej jest również działem energetycznym, który może wykorzystywać lokalne i zdecentralizowane źródła energii. Dlatego tak ważne jest wspieranie tego sektora, który ma na celu rozwój i promocję rynku biopaliw, biogazu oraz wykorzystanie biomasy. Zgodnie z ustawą z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2015, poz. 775, ze zm.) do zadań ARR należy monitorowanie rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych. W 2016 r. Agencja prowadziła 5 rejestrów – wytwórców, jednostek certyfikujących, podmiotów sprowadzających, administratorów systemów certyfikacji i rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek. W ciągu 8 lat ilość wyprodukowanych estrów metylowych wzrosła w Polsce ponad 17 razy (z 43,8 tys. ton w 2007 r. do 758,9 tys. ton w 2015 r.), a bioetanolu – blisko dwukrotnie (z 94,1 tys. ton do 169,8 tys. ton). ARR monitoruje również produkcję biogazu rolniczego⁷⁵. W ciągu 6 lat liczba biogazowni rolniczych w Polsce wzrosła ponad 11,5 razy (z 8 biogazowni wg stanu na 1 stycznia 2011 r. do 92 wg stanu na 14 września 2016 r.). W 2015 r. do wy-

⁷³ Zgodnie z ustawą z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. poz. 349, ze zm.

⁷⁴ MRiRW, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Warszawa 2016, s. 207, 631.

⁷⁵ Na podstawie ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz.U. poz. 478, ze zm.

tworzenia biogazu rolniczego zużyto ponad 2,48 mln ton surowców (14% więcej niż w 2014 r.). W procesie fermentacji metanowej z wymienionej ilości surowców przedsiębiorstwa energetyczne wytworzyły 206,58 mln m³ biogazu rolniczego (16% więcej niż w 2014 r.), z którego wyprodukowano 429,40 GWh energii elektrycznej (21% więcej niż w poprzednim roku) i 225 GWh ciepła (dane za I i II kwartał 2015 r.). Ponadto pozyskiwane i gromadzone są informacje dotyczące istniejącej, będącej w budowie lub planowanej do budowy infrastruktury energetycznej służącej do wytwarzania biokomponentów i energii elektrycznej z biogazu rolniczego⁷⁶. Od 2015 r. ARR monitoruje również produkcję biopłynów oraz prowadzi ewidencję mikroinstalacji biogazu rolniczego⁷⁷.

Pomoc żywnościowa dla najuboższej ludności Unii Europejskiej

Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r., w których przyjęto unijną strategię na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (strategia „Europa 2020”), państwa członkowskie UE wyznaczyły sobie cel, jakim jest zmniejszenie do 2020 r. o co najmniej 20 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem bądź wykluczeniem społecznym. Nasilenie tych zjawisk jest różne w poszczególnych państwach członkowskich. Liczba osób dotkniętych deprivacją materialną w UE wzrasta i w 2011 r. blisko 8,8% obywateli Unii żyło w warunkach poważnej deprivacji materialnej⁷⁸. Polska mimo wyraźnej poprawy w zakresie warunków życia nadal należy do krajów o wysokim poziomie zagrożenia ubóstwem. W 2012 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wynosiła 10,1 mln, co stanowiło 26,7% całej ludności kraju wobec 24,8% średnio w UE⁷⁹.

Od przystąpienia Polski do UE Agencja Rynku Rolnego corocznie uczestniczy w prospołecznych działaniach, mających na celu poprawienie bytu osób najuboższych w UE poprzez dostarczanie im określonych artykułów spożywczych. W latach 2004–2013 administrowała mechanizmem „Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej”, który był realizowany w ramach WPR. Na realizację dziesięciu programów

⁷⁶ Zgodnie z ustawą z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych.

⁷⁷ Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

⁷⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, ze zm.

⁷⁹ MPiPS, *Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020*, Warszawa 2014, s. 2.

Komisja Europejska przyznała Polsce łącznie 2,5 mld zł. W kwocie tej zawierała się wartość ponad 1,3 mln ton towarów przejętych z zapasów interwencyjnych UE (ryżu niefuskanego, zbóż, masła, cukru, odtłuszczonego mleka w proszku). Każdego roku pomoc żywnościowa trafiała do około 3,5 mln potrzebujących osób. Od akcesji Polski do UE do końca 2013 r. przekazano najuboższym 297 mln litrów mleka UHT, 6 mln litrów oleju rzepakowego i 623 tys. ton innych artykułów spożywczych⁸⁰. ARR wydatkowała 1,2 mld zł na zakup artykułów spożywczych oraz na pokrycie kosztów transportu, administracyjnych i przechowywania. Od 2014 r. w zakresie zadań ustawowych ARR wykonuje działania związane z realizacją programu operacyjnego „Pomoc żywnościowa 2014–2020” (PO PŻ)⁸¹, który zastąpił mechanizm WPR „Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej”. PO PŻ jest finansowany z budżetu krajowego i z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)⁸², będącego instrumentem polityki spójności UE (funduszem uzupełniającym fundusze strukturalne). Budżet programu na lata 2014–2020 wynosi 556,9 mln euro, z tego: 473,4 mln euro pochodzi ze środków UE (85%), a 83,5 mln euro – ze środków krajowych (15%). Podczas realizacji PO PŻ finansowane są zakupy i dystrybucja żywności wśród osób najbardziej potrzebujących, prowadzone są działania towarzyszące adresowane do odbiorców pomocy żywnościowej, mające na celu ich włączenie społeczne. W ramach realizacji podprogramów 2014–2016 ponad 1,3 mln najuboższych osób w kraju otrzymało ogółem 162,2 tys. ton artykułów spożywczych o wartości 589,4 mln zł.

Skala wsparcia i ocena systemu regulacji rynków rolnych w Polsce u ujęciu syntetycznym

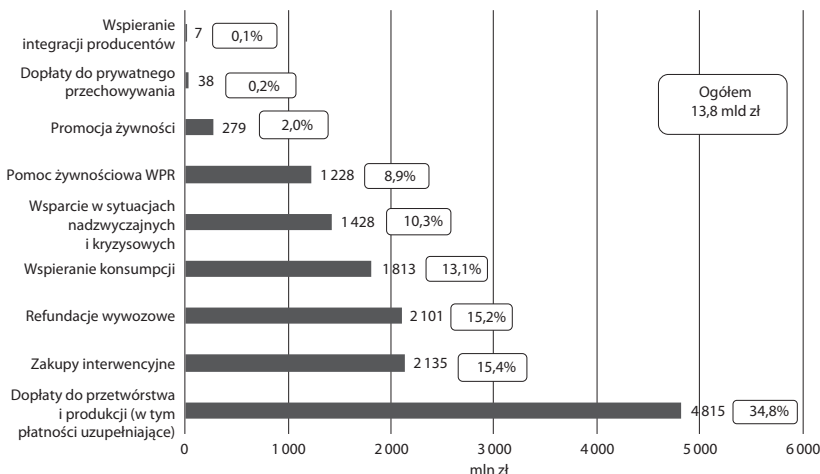
Zgodnie z założeniami wspólnej organizacji rynków rolnych ARR wspierała różne grupy beneficjentów. Działania dotyczące zwiększania opłacalności produkcji w swoim wymiarze finansowym (4,8 mld zł) były skierowane głównie do producentów tytoniu i rolników dostarczających do przetwórstwa ziemniaki skrobiowe (otrzymali łącznie 2,2 mld zł), do producentów cukru, plantatorów i usługodawców w zakresie restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w Polsce (1,3 mld zł) oraz do rolników, którzy skorzystali z dopłat do kwalifikowanego materiału siewnego (0,7 mld zł).

⁸⁰ W dostarczaniu żywności uczestniczyły cztery główne organizacje charytatywne (Federacja Polskich Banków Żywności, Caritas Polska, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polski Czerwony Krzyż) oraz około 8–10 tys. lokalnych organizacji.

⁸¹ Zgodnie z ustawą z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2015, poz. 163, ze zm.

⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, ze zm.

Wykres 11. Wydatki ARR na realizację mechanizmów WPR i krajowych od akcesji Polski do UE do 30 września 2016 r. w podziale na grupy działań



Źródło: na podstawie danych ARR.

Na działania związane z bezpośrednią interwencją na rynkach (zakupy interwencyjne i dopłaty do prywatnego przechowywania) wydatkowano 2,2 mld zł. Większa część tej kwoty (52%) została wydatkowana w związku z interwencją na rynku zbóż, natomiast 25% dotyczyło rynku cukru. Interwencja na innych rynkach dotyczyła przede wszystkim OMP (18% wydatków) i masła (3%), a także wieprzowiny (2%). Dopłaty do wywozu produktów rolno-spożywczych poza rynek unijny (2,1 mld zł) wspierały głównie eksport cukru (56% wypłaconej kwoty refundacji), mięsa wołowego, cielęcego i wieprzowego (19%) oraz mleka i produktów mlecznych (16%). Z refundacji wywozowych skorzystali także eksporterzy produktów przetworzonych *non-aneks I* (ponad 6% wypłaconej kwoty refundacji), eksporterzy skrobi ziemniaczanej, świeżych owoców i warzyw oraz zbóż i przetworów zbożowych.

W ostatnich latach zwiększyła się rola realizowanych przez Agencję mechanizmów prospołecznych, wspierających konsumpcję i kształtowanie właściwych nawyków żywieniowych wśród dzieci i młodzieży (od akcesji Polski do UE wypłacono na ten cel 1,8 mld zł), mechanizmów uruchamianych w sytuacjach kryzysowych na rynkach rolnych (1,4 mld zł) oraz mechanizmów wspierających promocję żywności (0,3 mld zł), w tym: marketing produktów rolno-spożywczych (przez dofinansowanie kampanii promocyjno-informacyjnych w ramach WPR). Coraz większe znaczenie przykłada się do zapewnienia uczestnictwa polskich przedsiębiorców

w misjach i targach oraz promocję produktów regionalnych, tradycyjnych, ekologicznych i objętych systemami jakości.

Reasumując, wsparcie na rzecz sektora rolno-żywnościowego udzielone przez ARR od maja 2004 r. do końca września 2016 r. wyniosło 17,2 mld zł. W ramach tej kwoty 13,8 mld zł wydatkowano na realizację mechanizmów w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Ponadto 3 mld zł stanowiła wartość gotowych artykułów spożywczych przekazanych jako pomoc żywnościowa dla najuboższej ludności oraz koszty administracyjne z tym związane. Dodatkowo z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych wydatkowano 377,7 mln zł⁸³.

Ocena systemu regulacji rynków rolnych z punktu widzenia polskiej specyfiki

Między poszczególnymi państwami członkowskimi UE istnieje znaczne zróżnicowanie w zakresie między innymi warunków produkcyjnych, systemów produkcji rolnej, struktury użytkowania ziemi, poziomu technologicznego i struktury przemysłu przetwórczego oraz organizacji obrotu produktami rolno-spożywczymi. Regulacje dotyczące funkcjonowania rynków rolnych (w tym w szczególności interwencji rynkowej) powinny – na ile to możliwe – uwzględniać specyfikę krajów członkowskich, gdyż decydują o możliwości efektywnego (tj. zarazem szybkiego i skutecznego) stosowania przewidzianych mechanizmów. W odniesieniu do polskiego (ale nie tylko polskiego) sektora rolno-spożywczego oznacza to między innymi konieczność uwzględnienia takich elementów, jak:

- znaczne rozdrobnienie agrarne (duża liczba dostawców produktów rolnych, ale mała skala dostaw z jednego gospodarstwa),
- niski stopień zorganizowania producentów rolnych (integracji poziomej),
- niski stopień powiązania producentów rolnych z przetwórstwem i handlem (integracji pionowej),
- niezbyt wysoka skala produkcji i dostaw w wielu branżach przetwórstwa rolno-spożywczego⁸⁴.

Cechy polskiego sektora rolno-spożywczego nie ułatwiają wdrażania mechanizmów rynkowych. Powinny być jednak brane pod uwagę przy

⁸³ Od maja 2004 r. do 30 czerwca 2009 r. ARR obsługiwała Fundusz Promocji Mleczarstwa, a od lipca 2009 r. – dziewięć funduszy promocji produktów rolno-spożywczych.

⁸⁴ A. Rzeszutko, W. Poczta, *Znaczenie wspólnej polityki rolnej w procesie modernizacji rolnictwa w Polsce*, wystąpienie podczas IX Kongresu Ekonomistów Polskich, 2014, <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Rzeszutko> [dostęp: 22 sierpnia 2016 r.].

„projektowaniu” tych mechanizmów, tak aby mogły być one wdrożone w sposób umożliwiający dotarcie do wszystkich potencjalnych beneficjentów w odpowiednim czasie i bez nadmiernego obciążania ich czynnościami administracyjnymi. Kwestia czasu jest szczególnie istotna w przypadku mechanizmów wdrażanych doraźnie, kiedy szybka reakcja warunkuje skuteczność ich wprowadzenia, na przykład w związku z wykorzystaniem środków wyjątkowych stosowanych w sytuacjach kryzysowych.

Pozytywnie należy ocenić dążenie Komisji Europejskiej do wspierania integracji producentów rolnych w organizacje i ich zrzeszenia, co znalazło odzwierciedlenie w legislacji unijnej⁸⁵. Działania w tym kierunku mają przede wszystkim na celu koncentrację podaży produktów rolnych i poprawę pozycji rolników w łańcuchu dostaw, ale mogą też w przyszłości ułatwić realizację mechanizmów służących stabilizacji rynku.

Za wzmocnianiem tych instrumentów we wspólnej polityce rolnej przemawia również wzrastająca rola rynku, konieczność działań proinnowacyjnych w rolnictwie i produkcji żywności, a także wzrastająca konkurencja zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej⁸⁶.

Zrzeszanie się rolników w Polsce może wspomóc rozwiązywanie innych problemów o charakterze strukturalnym, między innymi niskiej skali produkcji, poprawy stopnia standaryzacji produktu, niedostatecznego stopnia wykorzystania istniejącej infrastruktury czy poprawy dostępu do informacji rynkowej⁸⁷.

Należy podkreślić, że wspieranie rynków rolnych jest niezbędne, ponieważ rolnictwo w stopniu większym niż wiele innych obszarów działalności zależy od warunków pogodowych i klimatu. Poza tym w rolnictwie nie da się reagować natychmiast na sygnały dotyczące popytu i podaży produktów, a od decyzji produkcyjnej do zbiorów upływa dużo czasu. Z kolei niewielkie zmiany w wielkości produkcji mogą mieć duży wpływ na ceny, bowiem w porównaniu z innymi produktami zapotrzebowanie na żywność utrzymuje się na w miarę stałym poziomie. Tego rodzaju nieprzewidziane okoliczności uzasadniają podejmowanie przez sektor publiczny działań zapewniających rolnikom pewną stabilizację⁸⁸.

⁸⁵ Artykuły 152–158 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013.

⁸⁶ A.P. Wiatrak, *Grupy producenckie jako forma więzi w agrobiznesie*, „Problemy Zarządzania” 2015, t. 13, nr 1(50).

⁸⁷ A.P. Wiatrak, *Grupy producentów rolnych – istota działania i zarządzania nimi*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2006, t. VIII, z. 4, s. 361–365.

⁸⁸ Komisja Europejska, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej*, op. cit., s. 7.

Wnioski

Organizacja rynków rolnych przez ponad pół wieku funkcjonowania wspólnej polityki rolnej ulegała ciągłym zmianom wymuszonym przez zmiany sytuacji podażowej, uwarunkowania otoczenia rynkowego, nowe wyzwania wynikające ze zmian klimatu oraz rozszerzenia UE o kolejne kraje członkowskie, a także międzynarodowe zobowiązania Wspólnoty. Wszystkie te czynniki doprowadziły do wypracowania wspólnej organizacji rynków rolnych w jej obecnym kształcie.

Wspólna organizacja rynków rolnych stanowi zespół mechanizmów przewidzianych do realizacji, uwzględniających specyfikę poszczególnych branż sektora rolno-spożywczego. To ramy i wytyczne dla funkcjonowania i regulacji rynków rolnych w UE, obligatoryjne dla wszystkich krajów członkowskich. Wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej zasady te zaczęły obowiązywać również w naszym kraju, a ich przyjęcie wyznaczyło nowy rozdział w funkcjonowaniu polskiego sektora rolno-spożywczego. Z jednej strony oznaczało to rezygnację z wprowadzania i stosowania krajowych mechanizmów interwencji rynkowej, z drugiej – wspólna realizacja mechanizmów WORR w warunkach jednolitego rynku europejskiego w odniesieniu do wszystkich krajów członkowskich wpłynęła na cały rynek unijny, zwiększając tym samym skuteczność ich działania.

Polskie rolnictwo i sektor spożywczy mają swoją specyfikę, przejawiającą się głównie w silnym rozdrobnieniu zasobów ziemi i relatywnie dużym zatrudnieniu, przy niezbyt sprzyjających warunkach przyrodniczych. Dwanaście lat funkcjonowania w strukturach unijnych przyniosło polskiemu sektorowi rolno-spożywczemu nie tylko wiele wyzwań, ale i możliwość⁸⁹. Akcesja spowodowała szybki rozwój i skuteczną ekspansję krajowych producentów, głównie na rynki innych państw członkowskich. W Polsce stosowane były niemal wszystkie rodzaje mechanizmów dostępnych dla producentów w ramach WPR, które między innymi stabilizowały rynek, regulowały podaż produktów bądź też wspierały działania promocyjne. Od akcesji Polski do UE Agencja Rynku Rolnego, wykorzystując mechanizmy WORR, wypłaciła podmiotom z sektora rolno-żywnościowego 13,8 mld zł (w tym większość stanowiły środki z budżetu UE) oraz wypełniała liczne funkcje związane z realizacją mechanizmów niefinansowych⁹⁰. Ze swoimi

⁸⁹ J. Wilkin, *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, ekspertyza do programu operacyjnego „Polska Wschodnia 2007–2013”, 2007.

⁹⁰ W zakresie handlu zagranicznego, monitorowania i kontroli procesu produkcji oraz przetwórstwa (na rynkach: wina, cukru, mleka i przetworów mlecznych, owoców i warzyw), jak również w zakresie odnawialnych źródeł energii), a także dotyczących

działaniami ARR trafiała do bardzo zróżnicowanych grup beneficjentów: przetwórców, rolników, a także konsumentów.

Wiele mechanizmów powierzonych ARR uruchamianych było na skutek pogorszenia sytuacji rynkowej, a gotowość do podjęcia natychmiastowego działania instytucji pozwalała producentom zminimalizować straty. Występujące coraz częściej zakłócenia na rynkach rolnych będące konsekwencją klęsk żywiołowych, zidentyfikowania ognisk chorób zwierząt bądź roślin, a także procesów zachodzących na rynkach światowych czy też sytuacji geopolitycznej potwierdzają, jak ważnym zadaniem dla wspólnej polityki rolnej jest stabilizacja rynków.

Aby mechanizmy interwencyjne na rynkach rolnych były skuteczne, to, uwzględniając zasadę solidarności europejskiej, wszystkie zainteresowane kraje członkowskie powinny mieć do nich jednakowy dostęp. Stąd też przy projektowaniu nowych rozwiązań legislacyjnych i instrumentarium po 2020 r. niezbędne jest uwzględnianie specyfiki krajowych sektorów rolno-spożywczych. Takie działanie powinno przynieść zwiększenie efektywności wdrażanych instrumentów, rolnikom zaś zapewnić względną stabilizację w prowadzonej działalności, umożliwiając tym samym wypełnianie funkcji prośrodowiskowych i prospołecznych, jakie coraz częściej stawiane są przed producentami rolnymi w Unii Europejskiej.

wspierania integracji producentów i innowacyjności. W 2016 r. są to m.in. następujące mechanizmy: „Monitorowanie rynku mleka”, „Uznawanie organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów, ponadnarodowych organizacji producentów, ponadnarodowych zrzeszeń organizacji producentów na rynku owoców i warzyw”, „Zatwierdzanie zmian do zatwierzonego planu dochodzenia do uznania wstępnie uznanej grupy producentów za organizację producentów na rynku owoców i warzyw”, „Uznawanie grup producentów rolnych”, „Uznawanie związków grup producentów rolnych”, „Przetwarzanie cukru przemysłowego”, „Rafinacja cukru przywiezionego spoza UE”, „Monitorowanie rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych”, „Monitorowanie produkcji biopłynów”, „Monitorowanie produkcji biogazu rolniczego”, „Ewidencja mikroinstalacji biogazu rolniczego”, „Gromadzenie informacji o infrastrukturze energetycznej”, „Handel zagraniczny na rynku zbóż”, „Handel zagraniczny na rynku świeżych owoców i warzyw”, „Administrowanie rozdysponowywaniem owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży”, „Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina”, „Wystawianie certyfikatów dla odtłuszczonego mleka w proszku przeznaczonego do interwencyjnego zakupu w innych państwach członkowskich UE”.

Bibliografia

- Adamowicz M., *Wymiary i cele interwencjonizmu rolnego w krajach o różnym poziomie rozwoju* [w:] *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Krajowe i unijne wydatki budżetowe na sektor rolny w Polsce*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, t. 101, z. 2.
- Komisja Europejska, *Ramy monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020*, 2015.
- Komisja Europejska, *Wspólna polityka rolna – z myślą o żywności, obszarach wiejskich i środowisku*, 2014.
- Komisja Europejska, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Rolnictwo*, 2014.
- Kowalski A., Rembisz W., *Wspólna polityka rolna a rynki rolne w Polsce*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2010, nr 9–10.
- Kowalski A., Wigier M., Dudek M., *Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?*, IERiGŻ–PIB, Warszawa 2014.
- Kowalski A., Wigier M., Dudek M., *Osiągnięcia i wyzwania w gospodarce żywnościowej oraz na obszarach wiejskich w 10 lat po rozszerzeniu UE*, IERiGŻ–PIB, Warszawa 2014.
- Kowalski A., Wigier M., Wieliczko B., *WPR a konkurencyjność polskiego i europejskiego sektora żywnościowego*, IERiGŻ–PIB, Warszawa 2014.
- Krzyżanowska K., Trajer. M., *Regionalne zróżnicowanie integracji producentów w sektorze owoców i warzyw*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. XVII, z. 3.
- MRiRW, „Program rozwoju głównych rynków rolnych w Polsce na lata 2016–2020”, projekt z 4 sierpnia 2016 r.
- Myśliwiec R., *Uprawa winorośli*, Wydawnictwo Plantpress, Kraków 2009.
- Parlament Europejski, *Pierwszy filar WPR: I – wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR)*, dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, 2016.
- Rembisz W., Stańko S., *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego* [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, ARR, Warszawa 2005.
- Rzeszutko A., Poczta W., *Znaczenie wspólnej polityki rolnej w procesie modernizacji rolnictwa w Polsce*, wystąpienie podczas IX Kongresu Ekonomistów Polskich. *Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2015 roku*, ARR, Warszawa 2016.
- Stańko S., *Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny* [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, ARR, Warszawa 2005.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

- Stiglitz J.E., *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, „The World Bank Research Observer” 1987, t. 2, nr 1.
- Trajer M., *ARR wspiera producentów rolnych w sytuacjach kryzysowych*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2016, nr 3.
- Trajer M., *Integracja producentów rolnych – działalność Agencji Rynku Rolnego*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2016, nr 1.
- Trajer M., Wojtkiewicz M., *Działania Agencji Rynku Rolnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*. „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2012, nr 8(57).
- Wiatrak A.P., *Grupy producenckie jako forma więzi w agrobiznesie*, „Problemy Zarządzania” 2015, t. 13, nr 1(50).
- Wiatrak A.P., *Grupy producentów rolnych – istota działania i zarządzania nimi*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2006, t. VIII, z. 4
- Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2016.
- Wilkin J., *Możliwości prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, seria „Opinie i Ekspertyzy OE” nr 123, Kancelaria Senatu, Warszawa 2010.
- Wilkin J., *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, ekspertryza do programu operacyjnego „Polska Wschodnia 2007–2013”, 2007.
- WPR. *Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo FAPA, Warszawa 2007.

Akty prawne unijne i krajowe

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, ze zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2165/2005 z 20 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1493/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, ze zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), ze zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspól-

- nej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, ze zm.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013 z 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych, ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, ze zm.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1144/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych wdrażanych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 3/2008, ze zm.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1369 z 7 sierpnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) nr 1031/2014 ustanawiające dalsze tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia producentów niektórych owoców i warzyw.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/791 z 11 maja 2016 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 i (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy dotyczącej dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka w placówkach oświatowych.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/921 z 10 czerwca 2016 r. ustanawiające dalsze tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia producentów niektórych owoców i warzyw.

Decyzja wykonawcza Komisji z 30 marca 2015 r. w sprawie ostatecznego przydziału pomocy Unii Europejskiej państwom członkowskim w ramach programu „Owoce i warzywa w szkole” na okres od dnia 1 sierpnia 2015 r. do dnia 31 lipca 2016 r.

Decyzja wykonawcza Komisji z 30 marca 2016 r. w sprawie ostatecznego przydziału pomocy Unii Europejskiej państwom członkowskim w ramach programu „Owoce i warzywa w szkole” na okres od dnia 1 sierpnia 2016 r. do dnia 31 lipca 2017 r.

Ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 88, poz. 983, ze zm.

Ustawa z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, Dz.U. 2016, poz. 58.

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2015, poz. 163, ze zm.

Ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz.U. 2016, poz. 401, ze zm.

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.U. 2016, poz. 155, ze zm.

Ustawa z 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, Dz.U. nr 97, poz. 799, ze zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241, ze zm.

Ustawa z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz.U. 2014, poz. 1104, ze zm.

Ustawa z 27 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 243.

Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2016, poz. 217, ze zm.

Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz.U. poz. 478, ze zm.

Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. poz. 349, ze zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Rynku Rolnego akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Dz.U. nr 204, poz. 1507, ze zm.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego, Dz.U. nr 30, poz. 181, ze zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 28 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu realizacji środków towarzyszących, które służą zapewnieniu skutecznego wykonania programu „Owoce i warzywa w szkole”, Dz.U. poz. 1151.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 stycznia 2016 r. w sprawie przyznania Agencji Rynku Rolnego akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Dz.U. poz. 135.

Źródła internetowe

[Http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2563_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2563_en.htm).

[Www.arr.gov.pl](http://www.arr.gov.pl).

[Www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl).