

Mirostław Drygas, Iwona Nurzyńska

## **INSTYTUCJE WSPIERAJĄCE PRZEMIANY WSI I ROLNICTWA W III RP**

Proces transformacji polityczno-społecznej i gospodarczej rozpoczęty na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zaowocował fundamentalnymi zmianami uwarunkowań gospodarowania w sektorze rolno-żywnościowym. W całym stuletnim okresie, będącym przedmiotem badania w niniejszej monografii, był to ważny moment zwrotny w historii Polski, który umożliwił powolny proces powrotu do gospodarki wolnorynkowej i systemu politycznej demokracji.

Odejście od systemu centralnego planowania i przejście do gospodarki rynkowej w zasadniczym stopniu zdeterminowało konieczność przemian w otoczeniu instytucjonalnym wsi i rolnictwa. Stąd też w pierwszych latach transformacji jednym z najważniejszych zadań administracji publicznej było zainicjowanie procesu budowy holistycznego systemu instytucji odpowiadających na wyzwania gospodarki rynkowej, także w sektorze rolno-żywnościowym<sup>1</sup>.

Impulsem bezpośrednio wpływającym na przyspieszenie tych procesów było podpisanie w 1991 r. Układu Europejskiego, który *de facto* determinował przyszłe przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE).

### **Cel, przedmiot i metoda opracowania**

Celem opracowania jest przedstawienie uwarunkowań zmian i budowy systemu instytucjonalnego otoczenia wsi i rolnictwa, który był tworzony w pierwszych latach transformacji ustrojowej w Polsce, a następnie doskonalony i dostosowywany do standardów unijnych. W opracowaniu zaprezentowane zostaną wybrane, ale i najważniejsze, zdaniem autorów, dla pomyślnego przebiegu procesu transformacji agendy rządowej, jak również organizacje pozarządowe. W tym też kontekście zostaną przedstawione ważniejsze dokumenty rządowe związane z wieloletnim procesem dostosowawczym do

---

<sup>1</sup> Jednym z najważniejszych dokumentów powstałych w tym okresie był raport Banku Światowego *An Agricultural Strategy for Poland* z grudnia 1990 r. Raport zarówno identyfikował podstawowe problemy, jak i wskazywał strategiczne kierunki niezbędnych reform w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce.

dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*), uwieńczone podpisaniem Traktatu Akcesyjnego.

Główna część opracowania zostanie poświęcona Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), mającej dominujący udział w dystrybucji środków publicznych ukierunkowanych na wspieranie przemian w sektorze rolno-żywnościowym oraz na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich tak przed akcesją, jak i w okresie członkostwa w UE. W kontekście prac przygotowujących rolnictwo do przyszłego funkcjonowania w UE szczególna rola przypadła w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nieistniejącej już Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA)<sup>2</sup>, której powierzono wdrażanie programu PHARE dla wsi i rolnictwa.

Decydując się na taki wybór, kierowaliśmy się wkładem Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa w proces dostosowań do wymogów unijnych, przede wszystkim o charakterze pomocy technicznej, oraz wieloletnim wsparciem inwestycyjnym przemian w sektorze rolno-spożywczym i działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (ARiMR).

Nie oznacza to, że nie doceniamy innych organizacji, w tym pozostałych agencji rządowych<sup>3</sup>, doradztwa rolniczego, samorządu rolniczego w postaci odrodzonych izb rolniczych, organizacji społeczno-zawodowych rolników i licznych organizacji pozarządowych, działających głównie na rzecz pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich. Stąd krótko omówiono także te instytucje, ale wymogi wydawnicze wymusiły ograniczenie objętości naszego tekstu.

W opracowaniu zostaną wykorzystane bogata literatura przedmiotu, jak również opracowania własne autorów poświęcone tej tematyce.

## **Tworzenie pierwszych organizacji pozarządowych w latach osiemdziesiątych XX w.**

Korzystny klimat dla powstania pierwszych organizacji pozarządowych nastąpił na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Jeszcze przed wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego pojawiały się propozycje możliwości uruchomienia dla Polski „nowego planu Marshalla”. Po jego wprowadzeniu, pomimo sankcji ekonomicznych wobec ówczesnych władz PRL, episkopaty krajów zachodnich (szczególnie Kościół katolicki RFN) były zainteresowane nowymi, trwalszymi od działalności charytatywnej formami pomocy

<sup>2</sup> FAPA zakończyła działalność w dotychczasowej formie na początku 2018 r.

<sup>3</sup> Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (późniejsza Agencja Nieruchomości Rolnych), Agencja Rynku Rolnego, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Polsce. Rozważano wówczas przeznaczenie kwoty 5 mld marek niemieckich na rzecz rozwoju polskiego rolnictwa. Jednak warunkiem uruchomienia tych funduszy było powstanie uwiarygodnionej przez Kościół instytucji.

W tym czasie za dziedzinę, w której pomoc taka może zostać najlepiej wykorzystana, uznano wieś i rolnictwo<sup>4</sup>. I to właśnie w sferze związanej z rolnictwem i wsią powstały trzy pierwsze fundacje, których działalność można określić jako pionierską w procesie wspierania ukierunkowanych rynkowo i społecznie przemian. Podstawę prawną dla tworzenia organizacji pozarządowych miała stanowić pierwsza ustawa o fundacjach, którą Sejm PRL przyjął 6 kwietnia 1984 r. Jednakże dopiero w 1987 r., dzięki zaangażowaniu ówczesnego prymasa Polski kard. Józefa Glempa, prof. Andrzeja Stelmachowskiego czy późniejszego biskupa Alojzego Orszulika powstały faktyczne warunki dla funkcjonowania fundacji.

Zarejestrowano wówczas kościelną Fundację Wspomagającą Zaopatrzenie Wsi w Wodę. Efektem jej działalności było m.in. doprowadzenie bieżącej wody do ok. 250 tys. wiejskich gospodarstw domowych.

W 1988 r., głównie dzięki pomocy humanitarnej ze strony kilku fundacji amerykańskich (Rockefeller Brothers Fund, Ford Foundation oraz Rockefeller Foundation) powstała druga fundacja rolna, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA) (Wilkin, Nurzyńska 2008). FDPA uruchomiła kilka programów pomocy technicznej i kapitałowej w sektorze rolno-spożywczym. W 1991 r. powołała do życia pierwszy w Polsce program mikropożyczkowy, początkowo ukierunkowany na wsparcie aktywizacji kobiet wiejskich. Aktualnie fundusz mikropożyczkowy FDPA to jeden z największych ogólnokrajowych funduszy udzielających mikropożyczek na pozarolniczą działalność gospodarczą na wsi.

W 1991 r. powstała Fundacja Rolnicza, której celem były działania na rzecz zmiany struktury zatrudnienia na wsi poprzez wspieranie tworzenia źródeł dochodu poza rolnictwem. Zadanie to było realizowane przez udzielanie preferencyjnych kredytów dla przedsiębiorstw, gospodarstw agroturystycznych oraz osób bezrobotnych. Fundacja Rolnicza jako jedyna organizacja pozarządowa w kraju wspierała rozwój małych elektrowni wodnych.

Osiem lat później, na mocy dekretu prymasa Polski kard. Józefa Glempa, w wyniku połączenia Fundacji Wspomagającej Zaopatrzenie Wsi w Wodę i Fundacji Rolniczej powstała działająca do dziś Fundacja Wspomagania Wsi (FWW). Jej misją jest wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, w tym inicjatyw

---

<sup>4</sup> Uznano, że rolnictwo ze znaczącą rolą sektora własności prywatnej jest gwarantem skutecznego wykorzystania tych funduszy.

gospodarczych, społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi i małych miast oraz inicjatyw związanych z poprawą infrastruktury technicznej obszarów wiejskich. Aktualne działania Fundacji obejmują m.in. udzielanie mikropożyczek przedsiębiorcom rozwijającym działalność pozarolniczą, głównie z obszaru Polski Wschodniej<sup>5</sup>.

Działalność organizacji pozarządowych na wsi (fundacji) odegrała ważną rolę, przygotowując społeczności wiejskie i mieszkańców wsi do podejmowania inicjatywy i realizacji drobnych projektów pomocy, co zaowocowało w kolejnych latach pomyślnym pozyskiwaniem funduszy przedakcesyjnych i poakcesyjnych przeznaczonych dla wsi i rolnictwa.

## **Droga polskiej wsi i polskiego rolnictwa do UE**

Początkowym etapem drogi polskiej wsi i polskiego rolnictwa do Unii Europejskiej było nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), które miało miejsce już w 1988 r., a więc jeszcze przed pierwszymi wolnymi wyborami do polskiego parlamentu w czerwcu 1989 r. Dalszą konsekwencją nawiązania stosunków dyplomatycznych było rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy o handlu oraz współpracy gospodarczej z EWG.

W zasadzie jednocześnie, tj. w 1988 r., G7, czyli grupa najbardziej uprzemysłowionych państw świata, utworzyła program pomocy na rzecz restrukturyzacji gospodarki w Polsce i na Węgrzech, powszechnie znany jako program PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*). Koordynację wdrażania pomocy z programu PHARE powierzono Komisji Europejskiej, która w późniejszym okresie uruchomiła własny program wsparcia dla krajów kandydujących do członkostwa w WE/UE (Popowicz 1998).

### **Układ Europejski**

Umowa handlowa z EWG została podpisana 19 września 1989 r., a jeszcze w tym samym roku Polska rozpoczęła negocjacje w sprawie stowarzyszenia, w wyniku czego jako pierwszy kraj dawnego bloku wschodniego złożyła w maju 1990 r. wniosek o stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskim (WE). W kolejnym etapie Polska 16 grudnia 1991 r. podpisała tzw. Układ Europejski, czyli umowę stowarzyszeniową z WE, ratyfikowaną w 1992 r. przez obie strony. W 1993 r. w Kopenhadze WE wyraziły polityczną wolę dla rozszerzenia

<sup>5</sup> Zob. szerzej <http://fundacjajawspomaganiawsi.pl/> [dostęp: 23.03.2018].

Wspólnoty o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. W kwietniu 1994 r. Polska złożyła w Atenach oficjalny wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. Akt ten był formalnym zapoczątkowaniem dziesięcioletniego procesu dostosowawczego do funkcjonowania Polski strukturach unijnych.

## Narodowa Strategia Integracji

Ważnym etapem przygotowania polskiej gospodarki do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej było przyjęcie w 1997 r. Narodowej Strategii Integracji (NSI), która wyznaczyła najistotniejsze kierunki działania, priorytety, kluczowe elementy procesów dostosowawczych, w tym w rolnictwie. Punktem wyjścia do przygotowania NSI były diagnoza stanu dostosowań gospodarczych i prawnych zawartych w Białych Księgach, program dostosowawczy, coroczne raporty z postępów dostosowań oraz sektorowe programy dostosowawcze.

Ważnym krokiem była w 1997 r. odpowiedź Polski w formie kwestionariusza (tzw. AVIS), która posłużyła do przygotowania opinii Komisji Europejskiej (KE) o stanie i zakresie koniecznych dostosowań Polski do członkostwa. Na podstawie NSI rząd był zobowiązany do przygotowania programów dostosowawczych, w tym sektorowych, na lata 1997–2000.

W opinii przedstawionej Radzie Unii Europejskiej w lipcu 1997 r., zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, KE zarekomendowała rozpoczęcie z Polską negocjacji w sprawie członkostwa. Podstawą zalecenia były wyniki analizy wyżej wspomnianego kwestionariusza przedstawione w opinii Komisji Europejskiej. Komisja stwierdziła, że w Polsce istnieją stabilne instytucje, a państwo polskie zapewnia poszanowanie zasad praworządności, praw człowieka i ochronę mniejszości. Polska gospodarka jest gospodarką rynkową, zdolną do sprostania presji konkurencji i sił rynkowych w ramach UE w perspektywie średniookresowej. W średnim też okresie Polska będzie w stanie stosować dorobek prawny UE, jeśli będą kontynuowane wysiłki na rzecz harmonizacji jej prawa z prawem unijnym.

## Partnerstwo dla Członkostwa i Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa

Priorytety polskiego rządu, określając przygotowania do pełnego członkostwa, opierały się na dwóch podstawowych dokumentach. Pierwszym było przygotowane przez KE Partnerstwo dla Członkostwa, w którym zawarte zostały cele, jakie Polska powinna osiągnąć przed wstąpieniem do Unii Europejskiej,

i równocześnie zobowiązania UE do udzielenia pomocy technicznej oraz finansowej dla ich realizacji.

W grudniu 1997 r. podczas szczytu luksemburskiego Rada Europejska postanowiła, że Partnerstwo dla Członkostwa będzie zasadniczym elementem wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej, oferującej jednolite ramy pomocy dla państw kandydujących. Partnerstwo dla Członkostwa Polski zostało przyjęte przez KE po konsultacji z Polską, na podstawie zasad, priorytetów, celów i warunków określonych przez Radę. Z tymi priorytetami były związane dostępne środki finansowe, które miały ułatwić państwom kandydującym ich realizację, oraz warunki, jakie musiały być spełnione przy tego rodzaju wsparciu. Partnerstwo dla Członkostwa zapewniało system instrumentów, które wspierały przygotowywania państw kandydujących do członkostwa w UE (Polska: Partnerstwo dla Członkostwa 1998).

Kolejny ważny dokument to Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC), będący polską odpowiedzią na dokument Komisji. NPPC został przyjęty 23 czerwca 1998 r. przez Radę Ministrów. Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej był zobowiązany do monitorowania jego realizacji oraz aktualizacji tekstu dokumentu, uwzględniającego nowe zadania wynikające z przeglądu prawa w procesie negocjacji członkowskich (*screening*). Ponadto przyjęto założenie, że jest to dokument otwarty, podlegający okresowym uściśleniom oraz dostosowaniu do zmieniającej się sytuacji w procesie dostosowawczym i konieczności uwzględnienia wniosków i zobowiązań strony polskiej wynikających z przeglądu prawa w procesie negocjacji. Określono w nim dokładny program osiągnięcia celów Partnerstwa do 31 grudnia 2002 r. Kolejne alokacje pomocy finansowej dla Polski były ściśle związane z respektowaniem przez rząd zobowiązań podjętych w NPPC (Drygas, Siekierski, Wieczorkiewicz 1998).

Proces negocjacji warunków członkostwa formalnie zakończył się 13 grudnia 2002 r., po czym 16 marca 2003 r. w Atenach podpisano Traktat Akcesyjny. Referendum akcesyjne finalizujące blisko dziesięcioletni okres dostosowawczy i negocjacje członkowskie zakończyło się zdecydowanym poparciem społecznym wyrażającym się w 77,45% głosów za wejściem do UE.

## **Transformacja systemowa instytucji otoczenia wsi i rolnictwa**

Początek transformacji ustrojowej w Polsce zapisał się bardzo niekorzystnie dla rolnictwa i rolników. Prawdziwa *prosperity* dla rolników, jaka

miała miejsce po tzw. uwolnieniu cen rolnych w 1988 r., w szybkim tempie przeobraziła się w kryzys. Pogłębiające się trudności makroekonomiczne całej gospodarki, gwałtownie rosnąca inflacja przeradzająca się w hiperinflację oraz towarzyszące tym zjawiskom bardzo negatywnie kształtujące się nożyce cen rolnych postawiły rolników i cały sektor żywnościowy w dramatycznej sytuacji. Polska jako kraj stanęła na granicy bankructwa. Stan taki niezwykle negatywnie wpłynął na dochód rolników. Zaczęła rosnać liczba rolników niemających możliwości spłacania kredytów zaciągniętych przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej i wdrożeniem tzw. planu Balcerowicza. Problem ten dotyczył również zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego. Okoliczności te doprowadziły do coraz silniejszych protestów organizowanych w różnych częściach kraju. Powstało zagrożenie załamania rynku rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Rząd RP stanął przed ogromnym wyzwaniem i koniecznością rozwiązania tego problemu. Stało się jasne, że trzeba dokonać szybkich reform stabilizujących sytuację makroekonomiczną oraz rozpocząć przebudowę systemu rządowych instytucji otoczenia wsi i rolnictwa.

Odpowiedzią polskiego rządu na gwałtownie rosnące zadłużenie sektora rolno-żywnościowego było utworzenie w 1992 r. Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR)<sup>6</sup>, któremu powierzono zadanie restrukturyzacji zadłużenia rolników i pełnienia funkcji stabilizatora na rynku kredytów dla sektora rolnego. Następcą prawnym FRiOR, który przejął zadania realizowane przez Fundusz wraz z całością aktywów i zobowiązań, stała się Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)<sup>7</sup> powołana do życia w 1994 r. Z biegiem lat ARiMR stała się centralnym ogniwem tak rozumianego systemu instytucjonalnego, a jej rola znacząco wzrosła po wejściu Polski do UE. Przez cały ten okres ARiMR pełniła funkcję agencji płatniczej dla zdecydowanej większości instrumentów unijnego wsparcia finansowego dla sektora rolnego, a po utworzeniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa została już jedyną agencją płatniczą dla Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w Polsce<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> FRiOR został utworzony na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 11 czerwca 1992 r. sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa.

<sup>7</sup> ARiMR powstała na podstawie Ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu ARiMR i rozpoczęła działalność w styczniu 1994 r.

<sup>8</sup> ARiMR pełniła funkcję agencji płatniczej już w okresie przedakcesyjnym, tj. od lipca 2002 r. dla Programu SAPARD. Od 1 maja 2004 r. funkcję tę pełniła dla ok. 95% środków unijnych przeznaczonych na realizację WPR w Polsce. Pozostałe fundusze były wypłacane przez Agencję Rynku Rolnego, pełniącą funkcję drugiej agencji płatniczej w Polsce. Od 1 września 2017 r. odpowiada za wypłatę 100% środków finansowych na WPR.

## Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)

Aktualnie ARiMR składa się z trzech hierarchicznie usytuowanych ogniw – centrali w Warszawie, 16 oddziałów regionalnych oraz 314 biur powiatowych. Wraz ze stopniowym poszerzaniem zadań Agencji zmiana ulegały jej struktura organizacyjna i zatrudnienie.

Do końca 1999 r., z uwagi na stosunkowo wąski zakres działań, Agencja funkcjonowała wyłącznie na poziomie centralnym. W wyniku rozstrzygnięć podjętych w UE w ramach Agendy 2000, dotyczących uruchomienia przedakcesyjnego Programu SAPARD dla krajów kandydujących do UE, oraz decyzji Rządu RP o powierzeniu ARiMR pełnienia w przyszłości funkcji akredytowanej agencji płatniczej rozpoczęto budowę nowej struktury organizacyjnej, stopniowo zwiększono zatrudnienie oraz prowadzono intensywne szkolenia personelu. Celem było kompleksowe przygotowanie kadrowe i merytoryczne Agencji do spełnienia kryteriów akredytacyjnych UE.

W tym miejscu warto zauważyć, że wydatkowanie unijnych środków finansowych dla sektora rolnego ma wyjątkowy charakter, gdyż tylko w tym sektorze dystrybucja funduszy unijnych odbywa się za pośrednictwem instytucji, w terminologii unijnej nazywanych agencjami płatniczymi. Instytucje takie, aby uzyskać prawo do dystrybuowania unijnych środków finansowych, muszą uprzednio zostać poddane procesowi akredytacji<sup>9</sup>. Jak to już wcześniej wskazano, aby właściwie wypełniać powierzone im zadania, konieczne jest ich współdziałanie z całą gamą różnego rodzaju specjalistycznych instytucji i organizacji. Stąd też sprawne i efektywne wydatkowanie środków jest uzależnione nie tylko od szybkiego działania samych agencji płatniczych, ale także od precyzyjnego zdefiniowania i realizowania zadań przez wszystkie inne instytucje, włączone w proces realizacji poszczególnych programów.

Przygotowując się do akcesji, w pierwszej kolejności rozszerzono strukturę ARiMR o 16 oddziałów regionalnych (OR), aby być jak najbliżej potencjalnych beneficjentów wsparcia przedakcesyjnego. W latach 2000–2002 nastąpił także szybki wzrost poziomu zatrudnienia, z 511 do 3129 osób, przy czym główny strumień zatrudnienia popłynął do struktur regionalnych. Trend ten był kontynuowany w 2003 r., kiedy to zatrudnienie wzrosło do 4220 osób. Wiązało się to z jednej strony z kulminacją wdrażania Programu SAPARD, a z drugiej – ze zdynamiczowaniem przygotowań do korzystania ze znacznie

<sup>9</sup> Przedmiot i zakres akredytacji określony jest w prawodawstwie unijnym, jak również znajduje rozwinięcie w prawodawstwie krajowym.



szerszej palety instrumentarium wsparcia dla sektora rolnego po uzyskaniu członkostwa w UE<sup>10</sup>.

Kolejny okres szybkiego wzrostu zatrudnienia w ARiMR to lata 2004–2007, obejmujące finalizowanie wdrażania programów pomocy unijnej z lat 2004–2006 i realizacji płatności oraz pierwszy rok nowego okresu programowania 2007–2013. Zatrudnienie w Agencji wzrosło w tym okresie z 7100 do 11 156 osób, co wiązało się kolejnym etapem rozszerzania zadań realizowanych przez ARiMR. W 2008 r. zatrudnienie w Agencji osiągnęło najwyższy dotychczasowy poziom – 11 551 osób. W kolejnych latach zanotowano niewielkie zmiany z lekko zarysowaną tendencją do spadku. W 2016 r. poziom zatrudnienia wyniósł 10 750 osób, a więc najniższy od 2007 r. Po akcesji Polski do UE najbardziej wzrosła liczba pracowników zatrudnionych w oddziałach regionalnych i biurach powiatowych Agencji, co wynikało z konieczności obsługiwanego przez te dwa ogniwa kilku milionów wniosków składanych w skali całego kraju przez potencjalnych beneficjentów (rys. 1).

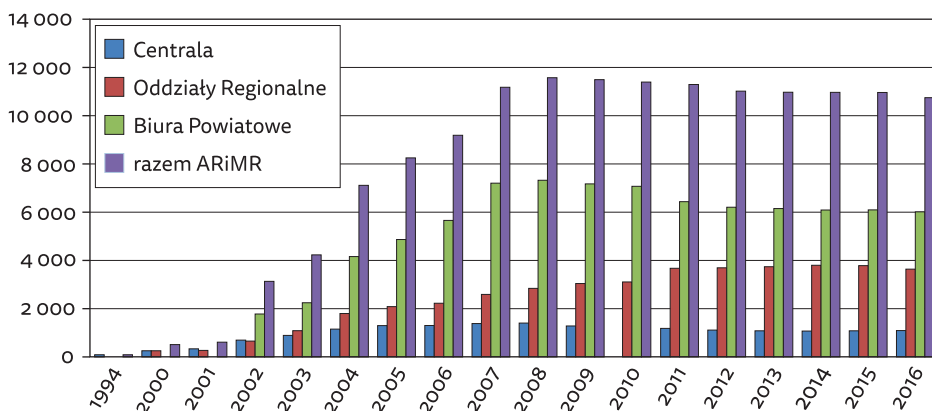
Od przystąpienia Polski do UE w 2004 r. i po objęciu naszego kraju instrumentami WPR zaznaczył się systematyczny wzrost skali wsparcia unijnego dla sektora rolnego<sup>11</sup>. Zwiększeniu ulegały również nakłady z budżetu krajowego, co wynikało z konieczności współfinansowania programów unijnych o strukturalnym charakterze oraz z potrzeby realizowania niezbędnych zadań modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych, wykraczających poza zakres oferowanego wsparcia unijnego. Przez cały ten okres pomoc udzielana przez Agencję jest finansowana w zdecydowanie przeważającej części ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty (tab. 1). Do końca 2016 r. Agencja wypłaciła blisko 280 mld złotych.

W pierwszym pełnym okresie finansowania unijnego 2007–2013 wsparcie dla sektora rolnego stanowiło ok. 30% wszystkich środków alokowanych dla Polski w budżecie UE. W tym okresie dla Polski przeznaczono 67,3 mld euro na programy strukturalne oraz 28,2 mld euro dla sektora rolnego. Na lata 2014–2020 Polska ma do dyspozycji ponad 100 mld euro – 72,6 mld euro w ramach polityki spójności oraz 32 mld euro w ramach WPR (Nurzyńska 2016).

---

<sup>10</sup> Wyrażające się także w ok. dziesięciokrotnym zwiększeniu średniorocznej alokacji środków finansowych w stosunku do budżetu Programu SAPARD.

<sup>11</sup> Głównie w wyniku systematycznego, corocznego wzrostu rozmiarów płatności bezpośrednich, które zgodnie z Traktatem Akcesyjnym osiągnęły maksymalny poziom dopiero w 2013 r.

**Rys. 1.**

Poziom zatrudnienia w ARiMR w latach 1994–2016 (według stanu na 31 grudnia danego roku)

Źródło: Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2004–2016.

**Tab. 1.**

Realizacja płatności w ramach różnych instrumentów wsparcia udzielonego przez ARiMR w latach 1994–2016

Kategoria wsparcia	Kwota [w mld zł]
Płatności bezpośrednie	143,25
PROW 2007–2013	74,29
Pomoc krajowa	21,66
PROW 2004–2006	10,88
Wspólna organizacja rynków owoców i warzyw	7,95
SPO „Rolnictwo”	6,57
Program SAPARD	4,51
PO „Ryby” 2007–2013	4,26
PROW 2014–2020	4,99
SPO „Rybołówstwo” 2004–2006	1,00
Wspólna Polityka Rybacka	0,002
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	0,0001
Razem w latach 1994–2016	279,4

Źródło: Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2016 rok (2017).

Poniżej przedstawiono najważniejsze zadania i funkcje, jakie ARiMR pełniła w procesie realizacji pomocy finansowej dla wsi i rolnictwa w ciągu ostatniego ćwierćwiecza.

- Agencja wdrażająca instrumenty pomocy krajowej w latach 1994–2018 ARiMR, jako narzędzie realizacji polityki państwa, przez cały dotychczasowy okres swego funkcjonowania wdrażała instrumenty wsparcia krajowego<sup>12</sup>. W początkowych latach były to głównie dopłaty do stopy oprocentowania kredytów obrotowych i inwestycyjnych, udzielanych rolnikom ze środków własnych i na własne ryzyko przez banki. W pierwszych 10 latach działalności funkcjonowania Agencja udzieliła łącznie ok. 300 tys. kredytów inwestycyjnych i ponad 3 mln kredytów obrotowych, co przyczyniło się do powstania licznej grupy silnych ekonomicznie gospodarstw towarowych, konkurujących dziś na rynkach zagranicznych. W procesie opiniowania wniosków kredytowych kluczową rolę odgrywały Ośrodki Doradztwa Rolniczego (ODR)<sup>13</sup>. Ich opinia decydowała o udzieleniu bądź też nieudzieleniu kredytu.

W kolejnych latach uruchamiano: poręczenia i gwarancje dla kredytów udzielanych przez system bankowy, pomoc na podnoszenie i zmianę kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi, wsparcie na rzecz budowy gminnej infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi, preferencyjne pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy, dopłaty do suszu paszowego, dopłaty do mleka w klasie ekstra, wypłaty ekwiwalentów z tytułu zalesień gruntów rolnych.

W okresie przedakcesyjnym Agencja odgrywała wiodącą rolę we wspieraniu finansowym przemian w sektorze rolno-żywnościowym. Poakcesyjny sukces, także eksportowy, sektora mleczarskiego był możliwy właśnie dzięki temu wsparciu.

- Akredytowana Agencja SAPARD w latach 2002–2006

Przygotowania ARiMR do pełnienia funkcji agencji płatniczej dla programu SAPARD<sup>14</sup> rozpoczęły się na przełomie lat 1999 i 2000. Był to długotrwały, trudny i pionierski w warunkach polskich proces. Wynikało to z braku jakichkolwiek wcześniejszych doświadczeń krajowych na tym polu, a także z braku wystarczających zasobów kadrowych, przygotowanych merytorycznie do sprostania temu wyzwaniu<sup>15</sup>. Sytuacja taka wymagała podejmowania przez rząd szybkich decyzji i uruchomienia środków finansowych na budowę struktur organiza-

---

<sup>12</sup> Formy, tryb i zakres stosowania instrumentów pomocy krajowej były uregulowane w następujących aktach prawnych: Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu ARiMR, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu ARiMR.

<sup>13</sup> Od 2005 r. funkcję tę wypełniali już samodzielnie banki.

<sup>14</sup> Konieczność utworzenia agencji płatniczej dla Programu SAPARD (Agencji SAPARD) wynikała z rozporządzeń Rady WE oraz zapisów przyjętych w Wieloletniej Umowie Finansowej (WUF) podpisanej w dniu 25 stycznia 2001 r. pomiędzy Rządem RP i KE.

<sup>15</sup> Jednym z mało znanych problemów był fakt braku na polskim rynku audytora, posiadającego uprawnienia honorowane przez KE, który mógłby objąć stanowisko dyrektora Departamentu Audytu Wewnętrzznego i byłby gwarantem wypełniania przez Agencję standardów międzynarodowych w tym

cyjnych i wzmocnienia kadrowe, choć kondycja budżetu państwa była w tym czasie mało komfortowa<sup>16</sup>. Uzyskanie akredytacji umożliwiło uruchomienie Programu SAPARD i jego sprawną realizację w latach 2002–2006.

Tym sposobem ARiMR stała się pierwszą w Polsce instytucją publiczną, działającą na podstawie standardów obowiązujących w UE. Program SAPARD, choć o relatywnie niewielkiej skali w stosunku do potrzeb sektora rolnego (z możliwości wsparcia skorzystało tylko 24 tys. podmiotów), odegrał ogromną rolę promocyjną i edukacyjną wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów. Pozwolił też zebrać doświadczenia pracownikom Agencji i innych instytucji uczestniczących w procesie jego wdrażania, w tym Ośrodków Doradztwa Rolniczego wspomagających rolników w wypełnianiu wniosków o pomoc finansową, tak przydatne po wstąpieniu do UE.

- Agencja płatnicza Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej w latach 2004–2006

Przed wstąpieniem Polski do UE w 2004 r. ARiMR obok wdrażania Programu SAPARD przygotowywała się do ponownego procesu akredytacji, tym razem w zakresie obsługi instrumentów I i II filara<sup>17</sup> Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Kryteria akredytacji obejmowały w tym okresie m.in. rozdzielenie w strukturze organizacyjnej trzech funkcji: autoryzacji płatności, dokonywania płatności i księgowania. Istotnymi warunkami było również uzyskanie odpowiedniego poziomu przygotowania do operacji płatniczych, zgromadzenie środków finansowych, bezpieczeństwo systemów komputerowych, prowadzenie i przechowywanie danych księgowych. Jak trudny był to proces, ilustruje fakt, że tzw. pełną i bezwarunkową akredytację dla wszystkich działań Agencja uzyskała dopiero na początku stycznia 2006 r., czyli blisko dwa lata po formalnym uruchomieniu PROW 2004–2006.

- Instytucja wdrażająca w latach 2004–2006

Jeśli chodzi o wdrażanie programów współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych UE dla sektora rolnego i rybackiego, nie obowiązywały tak rygorystyczne przepisy, jak miało to miejsce w przypadku instrumentarium finansowanego z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>18</sup>. Państwa członkowskie były natomiast zobligowane do utworzenia

zakresie. Po długich poszukiwaniach zatrudniono Polaka pracującego wcześniej we Francji w sektorze bankowym.

<sup>16</sup> Tzw. dziura Bauca, skutkująca cięciami i oszczędnościami dokonywanymi w administracji publicznej.

<sup>17</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006.

<sup>18</sup> Sektorowy Program Operacyjny Rolnictwo 2004–2006 oraz Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006, tzw. SPO, były finansowe w tym okresie z funduszy strukturalnych, m.in. EFOiGR Sekcja Orientacji.

efektywnego systemu zarządzania i kontroli, który zapewni poprawne działanie systemu oraz wypracowanie dokumentacji i procedur dla instytucji płatniczych i wdrażających w celu zagwarantowania efektywnego wykorzystania funduszy wspólnotowych (szerzej: Nurzyńska 2011).

W latach 2004–2006, zgodnie z terminologią polityki strukturalnej UE, ARiMR pełniła funkcję instytucji wdrażającej dla większości działań dwóch sektorowych programów operacyjnych, dla sektora zarówno rolnego, jak i rybackiego.

Funkcja ARiMR, jako instytucji wdrażającej oba Sektorowe Programy Operacyjne (SPO), obejmowała zadania związane z przyjęciem i obsługą wniosku o dofinansowanie realizacji projektów kończoną – w przypadku jego pozytywnej weryfikacji i dostępności środków finansowych – podpisaniem umowy oraz wniosku o płatność kończoną – w przypadku pozytywnego wyniku autoryzacji – wystawieniem zlecenia płatności, monitoringiem i sprawozdawczością. Funkcja beneficjenta końcowego (płatnika) natomiast obejmuje w szczególności: zatwierdzanie zleceń płatności, dokonywanie i księgowanie płatności oraz sporządzanie raportów finansowych.

Taka znaczna odmienność reguł w zależności od źródła finansowania była dużym utrudnieniem zarówno dla ARiMR, jak i agencji tego typu w innych krajach członkowskich UE.

- Agencja płatnicza WPR po 2007 r.

W okresie finansowania 2007–2013 ARiMR pełniła funkcję agencji płatniczej dla obu filarów WPR<sup>19</sup> oraz beneficjenta końcowego (płatnika) i instytucji wdrażającej Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013. Te same funkcje pełni ARiMR w aktualnym okresie programowania na lata 2014–2020<sup>20</sup>.

- Efektywność dystrybucji wsparcia unijnego przez ARiMR w latach 2004–2016

Fundusze publiczne powierzone Agencji powinny być skutecznie wydatkowane przy relatywnie niskich kosztach transakcyjnych. Powinny także przynosić jak największe efekty makroekonomiczne, także z punktu widzenia celów zakładanych w dokumentach programowych i strategicznych. W przypadku rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego wyznacznikiem jest przede wszystkim zdolność konkurowania na globalnych rynkach rolnych oraz

---

<sup>19</sup> W ramach uproszczeń systemowych dokonywanych przez KE oraz utworzenia nowych funduszy w nowym okresie programowania PROW 2007–2013 obejmował swym zakresem instrumentarium SPO Rolnego i PROW 2004–2006.

<sup>20</sup> W sektorze rybactwa realizowany jest Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020.

poprawa jakości życia na wsi, w tym pogłębienie dywersyfikacji ekonomicznej w warunkach malejącego udziału rolnictwa w tworzeniu PKB.

Wielkość budżetu i kosztów funkcjonowania ARiMR wykazywała się zmiennością w kolejnych latach, co było uzależnione od zmian zatrudnienia i kumulowania prac związanych z przygotowaniem do wdrażania nowych zadań [tab. 2].

Poszerzanie zakresu zadań znajdowało także okresowo odzwierciedlenie w zwiększaniu nakładów na wynagrodzenia, przy czym należy zauważyć, że w latach 2009–2015 wydatki te były dość ustabilizowane (tab. 3).

Analiza przyjętych do badań wskaźników efektywności<sup>21</sup> dystrybucji wsparcia unijnego przez ARiMR wykazała stałą tendencję do poprawy aż do 2013 r.<sup>22</sup>, kiedy to zakończył się ujęty w Traktacie Akcesyjnym okres stopniowego wzrostu poziomu płatności bezpośrednich, wyrażający się corocznym wzrostem budżetu na ten cel<sup>23</sup>. W kolejnych latach wartość wskaźników uległa stabilizacji.

Wyniki analizy wskaźników efektywności potwierdzają, że z biegiem lat Agencja coraz efektywniej realizowała swoje zadania. Począwszy od 2013 r. kwota wypłaconych środków przypadająca na jednego zatrudnionego oscylowała w granicach 2,4–2,7 mln zł. Także wartość wskaźnika opisującego relację wypłaconych kwot w stosunku do funduszu płac należy uznać za korzystną – w latach 2013–2016 kształtowała się w granicach 45,9–56,7 zł wypłaconych środków przypadających na 1 zł z funduszu płac (tab. 4).

Jednocześnie kosztochłonność płacowa dystrybucji wsparcia unijnego kształtuje się na niskim poziomie, oscylując wokół 2% wartości dokonywanych wypłat w latach 2013–2016.

Mając na uwadze liczbę potencjalnych beneficjentów wsparcia z UE oraz wymogi akredytacyjne determinujące wielkość zatrudnienia i konieczność zapewnienia odpowiednich stanowisk pracy, wysoko należy ocenić efektywność funkcjonowania Agencji opisaną relacją wypłaconych środków do całkowitych kosztów jej funkcjonowania (także płacowych). Wskaźnik ten kształtował się

<sup>21</sup> W badaniu posłużono się wskaźnikami efektywności, w tym kwotą wypłaconych w danym roku środków finansowych w przeliczeniu na jednego pracownika, na wielkość funduszu płac oraz na jednostkę kosztów ogólnych funkcjonowania Agencji.

<sup>22</sup> Szczególnie silny wzrost wartości analizowanych wskaźników w 2005 r. w stosunku do 2004 r. wynikał z bardzo niskich wypłat z programów unijnych w 2004 r. w stosunku do 2005 r. W 2004 r. realizowano wypłaty w ramach płatności bezpośrednich, ONW (obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania) i wsparcia dla młodych rolników, a w programach operacyjnych rozpoczęto zbieranie wniosków o wsparcie tylko w kilku działaniach SPO i PROW 2004–2006.

<sup>23</sup> Wyjaśnić tu należy, że wielkość budżetu wyrażana jest w euro, natomiast płatności w złotych. Oznacza to, że wysokość płatności dla rolników jest uzależniona od kształtowania się kursu wymiany euro na PLN. Kształtowanie kursu wymiany także wpływa na kształtowanie się wartości analizowanych wskaźników.

**Tab. 2.** Budżet i koszty funkcjonowania ARiMR w latach 2004–2016 (według wykonania na 31 grudnia danego roku; w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budżet ogółem:	1349	1389	1547	1938	1880	1666	2036	2043	2265	1713	1700	1926	1535
w tym dotacja z budżetu państwa	1272	1321	1484	1862	1762	1605	2005	2011	2237	1692	1677	1909	1441
Koszty bieżące funkcjonowania	810	854	937	1254	1410	1182	1021	1029	1154	1132	1079	1030	1045
Koszty ogółem	1691	1573	1446	1827	2425	1924	1943	2021	2302	1778	1716	1963	1501

Źródło: Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2004–2016.

**Tab. 3.** Koszty płacowe ponoszone przez ARiMR w latach 2004–2016 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Lata												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wynagrodzenia	215,2	299,9	335,4	407,5	473,7	532,5	534,5	534,3	538,5	532,1	534,8	525,7	566,2
Pochodne*	38,1	54,8	60,6	93,9	80,0	89,5	89,7	89,2	119,2	98,7	99,5	97,5	105,2
Razem wynagrodzenia	253,3	354,7	396,1	501,4	553,6	621,9	624,0	623,5	657,7	630,8	634,3	623,2	671,4

\* Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia.

Źródło: Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2004–2016.

**Tab. 4.** Efektywność wdrażania wsparcia unijnego przez ARiMR w latach 2004–2016

Wyszczególnienie	Lata												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wyplacone środki na jednego zatrudnionego [w tys. zł]	549,3	1372,0	1820,0	1385,4	1623,5	1612,8	1806,8	2279,2	2364,5	2639,3	2467,3	2724,4	2424,2
Wyplacone środki na 1 zł funduszu płac [w tys. zł]	15,5	31,9	42,2	26,6	33,0	28,7	32,9	39,8	48,3	54,3	50,5	56,7	45,9
Wyplacone środki na 1 zł kosztów funkcjonowania ARiMR [w tys. zł]	4,9	13,2	17,8	10,6	13,0	15,1	20,1	24,1	22,5	25,5	25,0	28,9	24,9
Wyplacone środki na 1 zł kosztów ogółem poniesionych przez ARiMR [w tys. zł]	2,3	7,2	11,5	7,3	7,5	9,3	10,6	12,3	11,3	16,3	15,7	15,2	17,3

Źródło: Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2004–2016.



w latach 2013–2016 w granicach 24,9–28,9 zł przypadających na 1 zł kosztów funkcjonowania Agencji. Oznacza to, że kosztochłonność bieżącego funkcjonowania Agencji wahała się w tym okresie od 3,5 do 4% wartości dokonywanych wydatków, co lokuje ARiMR w grupie efektywnych instytucji tego typu, które ponosząc uzasadnione koszty funkcjonowania, realizują swoje zadania statutowe<sup>24</sup>. Nie oznacza to jednak, że nie należy dążyć do stałego podnoszenia skuteczności działań i coraz lepszego wykorzystywania środków publicznych, chociażby poprzez lepszą organizację pracy, szersze wykorzystywanie narzędzi informatycznych oraz dostosowanie poziomu zatrudnienia do realnych potrzeb. Ważnym krokiem w tym kierunku jest uruchomienie w 2018 r. obowiązkowego składania wniosków o płatności bezpośrednie w formie elektronicznej, a także planowane szersze wykorzystanie unijnego systemu Copernicus do satelitarnej dokonywania kontroli prawidłowości korzystania ze wsparcia z płatności bezpośrednich przez rolników.

Reasumując, należy wskazać na wyczerpanie prostych rezerw poprawy wartości wskaźników efektywności dystrybucji wsparcia unijnego przez ARiMR, począwszy od 2013 r. Stąd koniecznymi są ustawiczne poszukiwanie nowych rozwiązań i kontynuowanie procesu doskonalenia form oraz metod działania. A to, co jest szczególnie istotne z perspektywy sprawności działania, dotyczy głównie informatycznych systemów wsparcia. Ta sfera dostosowań będzie z pewnością jedną z najważniejszych w perspektywie nowego okresu programowania.

Nawet pobieżna analiza powyższych zadań dowodzi, że ARiMR stała się kluczowym ogniwem polskiego systemu pozyskiwania wsparcia unijnego dla wsi i sektora rolno-spożywczego i została w decydującym stopniu ukształtowana w okresie przygotowań do akcesji do UE i w pierwszych latach członkostwa. Istotniejsze zmiany zaistniały w kolejnych latach to utworzenie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW), utworzenie na bazie ANR i ARR w 2017 r. KOWR oraz likwidacja w 2018 r. FAPA.

System ten Drygas nazwał ISAWU – Instytucjonalnym Systemem Absorpcji Wsparcia Unijnego (Drygas 2012). Składa się on obecnie z kilkunastu instytucji bezpośrednio i pośrednio uczestniczących w procesach przygotowań regulacji tworzących ramy prawne wdrażania programów wsparcia, biorących udział w procesie opracowywania i konsultowania programów operacyjnych,

<sup>24</sup> W realiach unijnych przyjmuje się, że wskaźnik kosztów funkcjonowania Agencji, wynoszący nawet do 10% wypłacanych kwot, można uznać za spełniający kryterium efektywności funkcjonowania instytucji. I tak np. projektowany skumulowany wskaźnik kosztochłonności realizacji budżetu UE na lata 2014–2020 wynosi 6,11% – zob. szerzej [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwkw1420/fin\\_fwkw1420\\_en.cfm#apo6072012](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwkw1420/fin_fwkw1420_en.cfm#apo6072012) [dostęp: 12.12.2018].

włączonych w akcje szkoleniowe, promocyjne i informacyjne, przybliżające potencjalnym beneficjentom warunki i kryteria, jakie muszą spełniać, aplikując o pomoc. ARiMR bierze udział i w różnym stopniu współuczestniczy w pracach realizowanych we wszystkich wcześniej omawianych sferach działania i funkcjach tego systemu. Skuteczność i efektywność wykorzystania dostępnych środków wsparcia są uwarunkowane w dużym stopniu sprawnym działaniem wszystkich podmiotów współpracujących z ARiMR (rys. 1).

ISAWU ma scentralizowany charakter, a wszelkie kluczowe decyzje odnośnie do struktury pomocy (programów operacyjnych), uwzględniające w niewielkim stopniu uwarunkowania regionalne, a także do budżetu przeznaczanego na ich realizację są domeną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

ISAWU funkcjonuje w dynamicznych uwarunkowaniach zewnętrznych. Sprawia to, że system ten powinien dysponować dużą zdolnością do elastycznego dostosowywania się do zmieniających się zasad ujętych w ramach nowych regulacji prawnych. Jest ona niezwykle przydatna w okresach uruchamiania nowych programów operacyjnych w następujących po sobie okresach programowania, w szczególności gdy zachodzą głębokie zmiany w WPR i pojawiają się realne zagrożenia opóźnienia rozpoczęcia wdrażania nowego instrumentarium.

Zazwyczaj w takiej sytuacji przed największymi wyzwaniami staje ARiMR stanowiąca jądro systemu. Wyzwania te mają charakter prawno-organizacyjny, adaptacyjny, inwestycyjny, informacyjny, promocyjny i szkoleniowy. Szczególnie istotne są wyzwania związane z koniecznością zmodernizowania systemów informatycznych.

System ten, ujmowany w kategoriach nowej ekonomii instytucjonalnej, jest ważnym narzędziem korygowania negatywnych społecznie, ekonomicznie i środowiskowo wyników gry rynkowej (efektów zewnętrznych), coraz częściej mających swe źródło w penetracji rynków rolnych przez poszukujący szybkich zysków kapitał spekulacyjny.

W takiej sytuacji ogromną rolę odgrywają instytucje wspomagające procesy dostosowawcze, informacyjne i szkoleniowe. Przez długie lata taką funkcję pełniła FAPA.

## Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA)

Korzystanie ze wsparcia unijnego zostało poprzedzone wieloletnim procesem budowy nowych instytucji lub też restrukturyzacji i dostosowywania do wymogów unijnych już istniejących, takich jak ARiMR. Kluczowym instrumentem finansującym ten proces stał się wspomniany już wcześniej Programu

PHARE, w szczególności po tzw. reorientacji instytucjonalnej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i ukierunkowaniu na wspieranie tworzenia nowoczesnych instytucji także w sferze wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Jedną z pierwszych instytucji utworzonych dzięki PHARE była Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), wspierająca procesy modernizacji polskiej wsi i polskiego rolnictwa<sup>25</sup>. Głównym celem statutowym FAPA były udzielanie bezzwrotnego wsparcia finansowego ze środków unijnych oraz działalność analityczno-informacyjna (*Programy pomocy dla rolnictwa... 2002*). FAPA, odpowiedzialna za dystrybuowanie środków zgodnie ze standardami wspólnotowymi, stała się załączkiem obecnego, silnie rozbudowanego systemu instytucjonalnego, wdrażającego wsparcie unijne w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej.

Głównymi odbiorcami pomocy dystrybuowanej przez FAPA byli: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), instytucje działające na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi w Polsce, rolnicy i przedsiębiorcy sektora rolno-żywnościowego, mieszkańcy obszarów wiejskich. Działania prowadzone były pod nadzorem MRiRW, a także w ścisłej współpracy z jednostkami naukowymi, samorządem terytorialnym, ośrodkami doradztwa rolniczego oraz z wieloma innymi instytucjami sektora rolnego, w tym z wcześniej wspomnianymi agendami rządowymi.

W ramach działalności analityczno-informacyjnej FAPA realizowała zadania w zakresie: funkcjonowania sektora rolno-żywnościowego w UE, współpracy z OECD, przygotowywania analiz ekonomicznych polityki rolnej, monitorowania rynków rolnych i handlu produktami rolno-spożywczymi.

FAPA podejmowała nowe zadania w korelacji ze zmieniającymi się potrzebami polskiej wsi i polskiego rolnictwa stosownie do aktualnych obszarów działania preferowanych przez Program PHARE oraz aktualnych w tamtym czasie priorytetów polityki rolnej państwa. Procesowi temu towarzyszyło dostosowywanie struktur organizacyjnych Fundacji. Obok podstawowej komórki, jaką była w początkowym okresie Sekcja Projektów, odpowiedzialna za proceduralną stronę realizacji przetargów na realizację projektów, w ramach FAPA funkcjonowały następujące jednostki merytoryczne:

- Biuro Integracji Rolnej, które prowadziło działania zmierzające do dostosowania polskiego rolnictwa do standardów UE, wspomagając Ministerstwo Rolnictwa w opracowaniu strategii integracji, harmonizacji

---

<sup>25</sup> FAPA została utworzona 17 kwietnia 1992 r. przez ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej, działającego w imieniu Skarbu Państwa.

prawa żywnościowego, realizacji szkoleń przygotowujących specjalistyczne kadry ds. funkcjonowania rolnictwa w UE;

- Centrum Informacji i Dokumentacji Integracji Rolnictwa, które zajmowało się gromadzeniem unijnych aktów prawnych w obszarze WPR, upowszechnianiem informacji o WPR i rolnictwie krajów członkowskich. To drugie zadanie było realizowane poprzez adresowany do kadry kierowniczej resortu rolnictwa AGROEKSPRES oraz wydawany dla szerszego kręgu odbiorców co dwa miesiące *Biuletyn Informacyjny Problemy Integracji Rolnictwa*;
- Biuro „Rynki Hurtowe i Giełdy w Budowie”, które wspomagało resort rolnictwa w realizacji programu budowy sieci rynków hurtowych i giełd rolnych poprzez koordynowanie realizacji projektów w tej sferze finansowanych z Programu PHARE oraz innych źródeł, a także przygotowywanie i organizację szkoleń, seminariów i konferencji z zakresu jego działania, inicjowanie pomocy zagranicznej na rzecz rozwoju infrastruktury;
- Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (SAEPR), której głównym zadaniem było wykonywanie analiz ekonomicznych dla potrzeb kreowania i realizowania polityki rolnej oraz analiz dotyczących integracji polskiego sektora rolno-żywnościowego z UE;
- Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU), którego celem było prowadzenia analiz dotyczących sytuacji popytowo-podażowej i cenowej na międzynarodowych rynkach produktów rolnych i żywnościowych. Wyniki były upowszechniane w formie cotygodniowego biuletynu oraz ekspertyz. Jednym z ważniejszych zadań Zespołu było identyfikowanie nisz eksportowych, możliwych do szybkiego wykorzystania przez eksporterów;
- Biuro Programu Dostosowawczego dla Sektora Rolnego (ASAP), które było odpowiedzialne za wdrażanie pożyczki ASAL z Banku Światowego przeznaczonej na realizację Programu Dostosowawczego Sektora Rolnego (PDSR). Celem Biura było monitorowanie i dokonywanie oceny postępu wdrażania oraz koordynowanie i przygotowanie pomocy technicznej dla tego programu. Uzyskanie pożyczki było uwarunkowane zobowiązaniem polskiego rządu do realizacji konkretnych działań dostosowawczych, które obejmowały m.in.: politykę cen i handlu artykułami rolnymi, prywatyzację i restrukturyzację handlu i przetwórstwa rolno-spożywczego, rozwój rynku ziemi i prywatyzację PGR, rozwój obszarów wiejskich, reformę oświaty, badań i doradztwa rolniczego, restrukturyzację resortu rolnictwa jako pilotowego resortu w ramach dostosowywania administracji centralnej do warunków gospodarki rynkowej.

W latach 1992–1999, wdrażając Program PHARE w sektorze rolnym oraz uczestnicząc we wdrażaniu innych programów<sup>26</sup>, FAPA zrealizowała ponad 600 projektów pomocowych na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi o łącznej wartości ponad 380 mln euro.

Począwszy od 1996 r., pracownicy FAPA byli aktywnymi członkami tzw. grup roboczych utworzonych w resorcie rolnictwa, których głównym celem było przygotowanie się do negocjacji członkowskich. W późniejszym okresie uczestniczyli w pracach zespołu prowadzącego negocjacje członkowskie. Warto nadmienić, że w tym też czasie w FAPA został przygotowany „Wniosek w sprawie programu pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla modernizacji polskiej wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej” złożony przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej latem 1997 r. do Komisji Europejskiej. W programie zapisano trzy priorytety: I. Modernizacja polskiego sektora rolno-żywnościowego, II. Zintegrowany rozwój wsi i III. Tworzenie systemów i struktur administracyjnych niezbędnych dla wdrażania w praktyce unijnego ustawodawstwa. Wnioskowano o wsparcie na lata 1998–2000 w wysokości 1050 mln ECU. Propozycje zawarte we wniosku doskonale wpisywały się w propozycję wsparcia dla krajów kandydujących do członkostwa zawarte w przedstawionej na jesieni 1997 r. przez Komisję Europejską tzw. Agendzie 2000 (Siekierski 1997).

Od 2000 r. FAPA w coraz mniejszym stopniu angażowała się w pełnienie funkcji doradczej, skupiając się na realizacji zadań administracji, związanych z wdrażaniem programów pomocy zagranicznej i instrumentarium UE, w tym:

- w latach 2000–2005 Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), finansowany z pożyczki z Banku Światowego, który był ukierunkowany na tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, zwiększających możliwości dywersyfikacji dochodów ludności wiejskiej oraz zwiększenie kompetencji i roli administracji lokalnej i regionalnej w zarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich;
- w latach 2002–2006 w ramach Programu SAPARD dwa działania: „Szkolenia zawodowe” i „Pomoc techniczna”;
- w latach 2004–2008 trzy działania SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”: 1.3 Szkolenia, 1.4 Wsparcie doradztwa rolniczego oraz 2.7 Pilotażowy Program Leader +, na łączną kwotę ok. 350 mln złotych;

---

<sup>26</sup> RAPID, STRUDER2 i INRED, ukierunkowane na budowę infrastruktury na obszarach wiejskich.

- w latach 2007–2013 działania PROW 2007–2013 oraz PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”;
- w latach 2011–2017 zadania w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

### Ośrodki Doradztwa Rolniczego<sup>27</sup>

Jednym z ważniejszych elementów opracowywanej w 1990 r. strategii dla reformowanego sektora rolno-żywnościowego w Polsce było przygotowanie propozycji zmian systemowych państwowego doradztwa rolniczego. W 1990 r. powstały dwa takie dokumenty. Pierwszy, pt. *Agricultural extension*, stanowił 12 aneks do wcześniej przywoływanego raportu Banku Światowego. Drugi, tzw. *Plan bazowy starszego doradcy USDA*<sup>28</sup> Freda Soberinga, przygotowywał podwaliny pod funkcjonujący przez następnych pięć lat Polsko-Amerykański Program Doradztwa Rolniczego. Te dwa opracowania stały się podstawą do wdrożonej z dniem 1 stycznia 1991 r. przez Ministerstwo Rolnictwa reformy i przekształcenia wojewódzkich ośrodków postępu w rolnictwie w wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego (ODR). W 1991 r. dalsze zalecenia odnośnie do doskonalenia systemu doradztwa rolniczego zostały sformułowane w obszernym raporcie opracowanym przez misję FAO.

Autorzy wspomnianych dokumentów dostrzegając fundamentalną rolę doradztwa rolniczego w transformacji rolnictwa i procesów dostosowawczych do uwarunkowań gospodarki rynkowej, wskazali na konieczność zmian struktur organizacyjnych, nowego sposobu zarządzania, nowego podejścia metodycznego do pracy doradczej oraz tak szybko, jak to będzie możliwe, przekazanie odpowiedzialności za doradztwo rolnicze w ręce rolników. W związku z powyższym zarekomendowano m.in.:

1. Skoncentrowanie się wyłącznie na działalności doradczej, z pełnym odseparowaniem działalności produkcyjnej, oraz zaniechanie działań typu administracyjnego i politycznego podważających wiarę rolników w intencje doradców. W ramach działalności doradczej jako obszary priorytetowe wskazano: gospodarstwo rolne i wiejskie gospodarstwo domowe, szkolenie rolników i ich rodzin, doradztwo analityczne i diagnostyczne. W ramach tego ostatniego obszaru doradztwo w zakresie: planowania działalności gospodarczej, planowania budżetu, badania gleb oraz doradztwo nawozowe,

<sup>27</sup> Zob. rozdział J. Jasińskiego, *Ewolucja systemu doradztwa i wsparcia badawczego rolnictwa*, w niniejszym tomie.

<sup>28</sup> Ministerstwo Rolnictwa Stanów Zjednoczonych.

w zakresie badania pasz, identyfikacji chorób i szkodników oraz zaleceń ochronnych.

2. Wzmocnienia przepływu informacji w sprzężeniach zwrotnych pomiędzy rolnikami i nauką rolniczą.
3. Współpracę z nauką w organizowaniu testów i demonstracji w gospodarstwach rolników oraz w kreowaniu planów badawczych.
4. Zapewnienie finansowania z budżetu państwa z zachowaniem relacji 65:35 pomiędzy funduszami na płace i na działalnością bieżącą.
5. Utrzymanie relacji gospodarstw przypadających na doradcę terenowego nie większej niż 1:400.
6. Zróznicowanie programów doradczych w zależności od typów gospodarstw oraz specyficznych potrzeb wyrażanych przez rolników.
7. Dokonanie inwentaryzacji umiejętności personelu doradczego, obejmującej poziom umiejętności doradców oraz opis stanowisk dla całego personelu doradczego. Wskazano, że w przyszłości usługi świadczone przez państwowe doradztwo rolnicze powinny być w pełni odpłatne dla gospodarstw komercyjnych oraz subsydiowane dla biednych rolników.

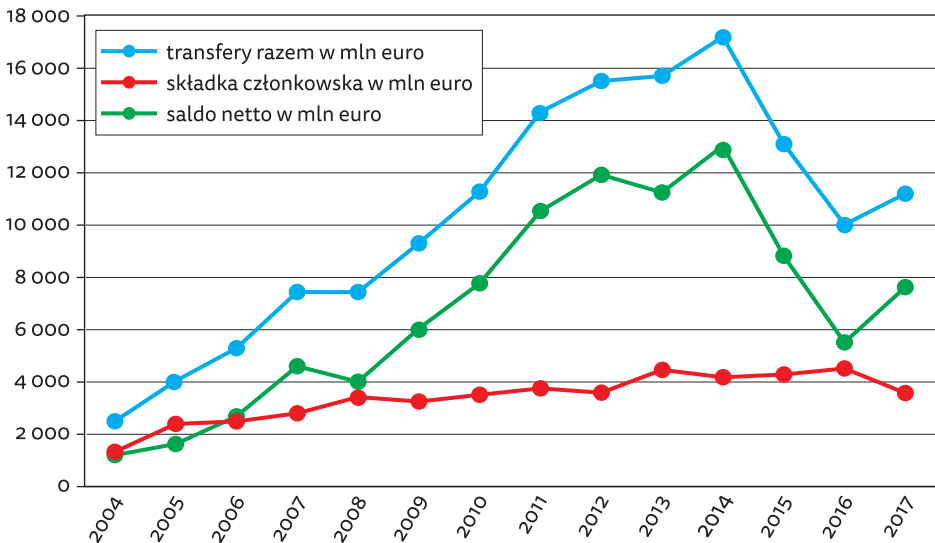
Sugerowano także, aby coraz większa część usług doradczych była świadczona przez firmy prywatne. Państwowe doradztwo rolnicze natomiast w coraz większym stopniu powinno stawać się przygotowane do poradnictwa w zakresie wiejskiego gospodarstwa domowego we wszystkich aspektach gospodarowania w rolnictwie, uwzględniając ochronę środowiska i zasobów naturalnych oraz rozwój społeczności wiejskich.

Tak ambitne plany nie zostały zrealizowane. Kilkakrotne kolejne tzw. reformy ODR sprowadzały się w zasadzie do zmiany ich podporządkowania (albo urzędowi marszałkowskiemu, albo Ministerstwu Rolnictwa), co bez odpowiedniego wsparcia budżetowego, a właściwie w sytuacji wieloletniego zamrożenia wielkości zasilania finansowego doprowadziło do stopniowego ich osłabiania i drenażu najwyżej wykwalifikowanych zasobów osobowych. Po 27 latach można stwierdzić, że państwowe doradztwo rolnicze stoi aktualnie przed porównywalnymi wyzwaniem jak w 1990 r. Dotychczasowy stan prac nad reformą WPR po 2020 r. wskazuje na ogromne oczekiwania wobec instytucji doradztwa rolniczego w całej UE. Czy państwowe doradztwo rolnicze w Polsce jest na to gotowe? Wydaje się, że nie, i dlatego też konieczne są szybkie decyzje polityczne oraz podjęcie działań w kierunku przekazania kompetencji w tym względzie rolnikom, tak jak to było przed II wojną światową i jak sugerowali 28 lat temu eksperci zagraniczni w swoich propozycjach.

## Skuteczność instytucjonalnego systemu wsparcia pozyskiwania funduszy unijnych

Omówiony wcześniej instytucjonalny system wspierający proces pozyskiwania pomocy unijnej stał się kluczowy dla wysokiej skuteczności procesu absorpcji pomocy unijnej. Dzięki budowie sprawnych instytucji zdolnych do funkcjonowania zgodnie z przepisami UE w zakresie zarządzania i kontroli funduszy unijnych Polska była zdolna pozyskać historycznie największe fundusze z punktu widzenia wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego.

W latach 2004–2017 w ramach rozliczeń realizowanych inwestycji i projektów współfinansowanych z funduszy UE oraz transferów związanych z finansowaniem mechanizmów wsparcia unijnego dla producentów rolnych Polska otrzymała z budżetu UE łącznie ponad 144 mld euro. Uwzględniając obowiązkową składkę członkowską, którą kraje członkowskie muszą corocznie wpłacać do wspólnotowego budżetu, *de facto* od początku członkostwa Polska pozostaje tzw. beneficjentem netto rozliczeń z Unią, tzn. otrzymuje więcej, niż wpłaca do budżetu unijnego (rys. 2).



**Rys. 2.**

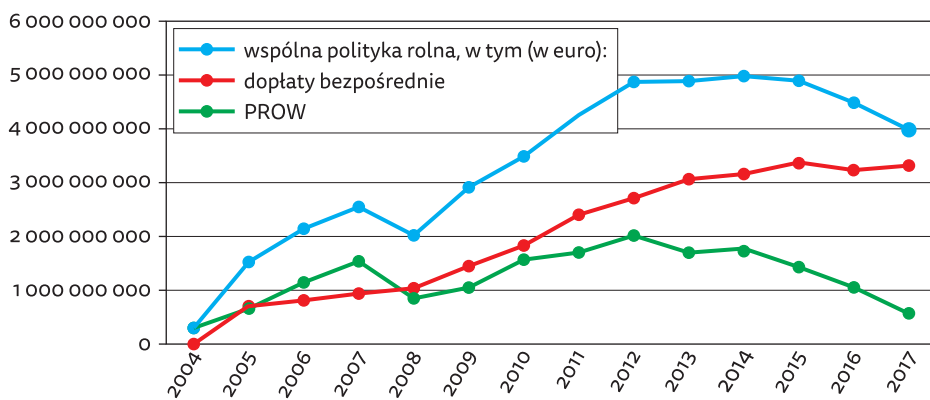
Stan rozliczeń między budżetem UE i Polską w latach 2004–2017

Źródło: Nurzyńska 2016 oraz aktualizacja na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Szczególnie WPR odegrała i odgrywa kluczową rolę we wsparciu modernizacji polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich (Nurzyńska 2016, 2018).



Transfery w ramach WPR stanowią obecnie  $\frac{1}{3}$  wszystkich transferów, które Polska otrzymuje z budżetu unijnego. Kluczową pozycją w tych rozliczeniach są fundusze rolne przeznaczone na wsparcie dochodów producentów rolnych w ramach mechanizmów wsparcia bezpośredniego, które począwszy od 2013 r., wynoszą ponad 3 mld euro rocznie (rys. 3). Te fundusze w całości trafiają do producentów rolnych w formie dopłat bezpośrednich. Od początku wejścia do UE polscy rolnicy otrzymali ponad 140 mld zł w formie dopłat bezpośrednich.



### Rys. 3.

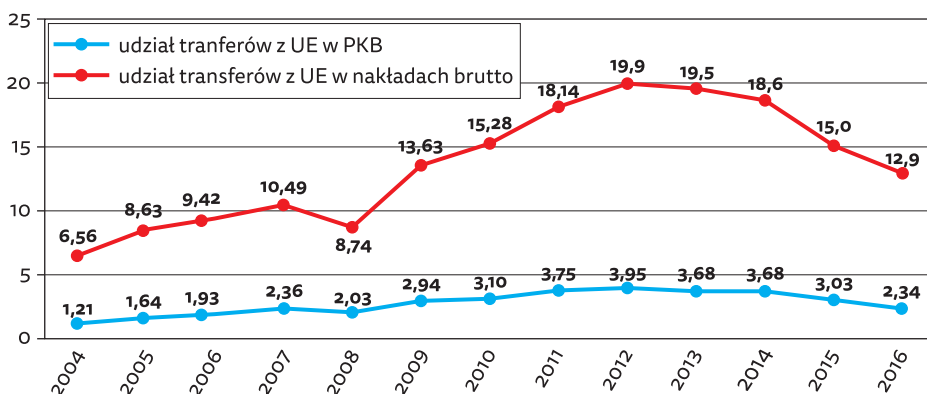
Transfery z budżetu UE do Polski w ramach WPR w latach 2004–2017

Źródło: Nurzyńska 2016 oraz aktualizacja na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Fundusze unijne pełnią bardzo ważną rolę w procesie inwestycyjnym każdego kraju członkowskiego (Nurzyńska 2011). Specyfika unijnego budżetu polega na tym, że jest to wyłącznie budżet inwestycyjny przeznaczony na zadania, które generują impulsy inwestycyjne w gospodarce.

Rys. 4 obrazuje rosnący udział funduszy unijnych w PKB Polski, co jest pochodną rosnących alokacji funduszy unijnych przyznawanych Polsce w ramach kolejnych perspektyw finansowych.

Rosnący udział transferów unijnych w nakładach brutto na środki trwałe w gospodarce, który w szczytowym okresie wyniósł blisko 20% nakładów na środki trwałe (2012–2013) w polskiej gospodarce, potwierdza znaczenie tych funduszy dla działalności inwestycyjnej, szczególnie w sektorze publicznym. Jest to także ważny sygnał dla kreatorów polityki gospodarczej Polski w kontekście wyzwań związanych z zastępowaniem strumienia funduszy publicznych (także unijnych) inwestycjami prywatnymi, co jest warunkiem utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

**Rys. 4.**

Udział transferów z UE w polskim PKB oraz w nakładach brutto na środki trwałe w latach 2004–2016 (w %)

Źródło: Nurzyńska 2016 oraz aktualizacja na podstawie danych Ministerstwa Finansów i danych Banku Danych Makroekonomicznych Centralnego Urzędu Statystycznego.

## Podsumowanie

Skuteczne pozyskiwanie funduszy pomocy zagranicznej, a w późniejszym okresie funduszy UE, było możliwe tylko i wyłącznie dlatego, że Polska potrafiła zbudować system instytucjonalny (zarówno w ujęciu organizacyjnym, jak i przepisów prawa) oraz dostosować go do obowiązującego porządku prawnego UE (*acquis communautaire*). Proces ten nie było łatwy ani nie przebiegał zupełnie bez problemów, o czym świadczą trudności z pozyskiwaniem środków unijnych w pierwszych latach po akcesji (zob. szerzej Nurzyńska 2011).

Każda instytucja wymieniona w niniejszym opracowaniu odegrała ważną rolę w procesie transformacji ustrojowej kraju oraz trudnym procesie restrukturyzacji i modernizacji wsi oraz rolnictwa. Ogromne znaczenie miała ARiMR, która powstała 10 lat przed wejściem Polski do UE, a z biegiem lat stała się najważniejszym podmiotem w procesie wdrażania pomocy dla wsi i rolnictwa oraz kluczową agendą, za pośrednictwem której trafia do rolników, mieszkańców wsi, przetwórstwa rolno-spożywczego, wiejskich organizacji pozarządowych czy gmin wiejskich ponad 14 mld złotych rocznie.

Przez cały okres dotychczasowego funkcjonowania ARiMR podlegała ciągłemu procesowi doskonalenia i dostosowywania swoich struktur do zmieniających się potrzeb polskiej wsi i polskiego rolnictwa, w początkowym okresie wynikających z transformacyjnych potrzeb modernizacji i restrukturyzacji

rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich, następnie związanych z przygotowaniem do akcesji i realizacją Programu SAPARD, a po przystąpieniu do UE w podyktowanym zmieniającym się prawodawstwem i wymogami unijnymi. Nie mniejsze wyzwania przyniesie zapewne zreformowana WPR na lata po roku 2020. Może to wymagać zarówno rozbudowy samej ARiMR, jak i wzmocnienia kompetencji już istniejących instytucji lub tworzenia nowych. Wynikać to może z nowego modelu programowania i wdrażania WPR propagowanego przez Komisję Europejską, mocniej zorientowanego terytorialnie. Wiąże się to również z propozycją wprowadzenia tzw. wzmocnionej warunkowości środowiskowej, stanowiącej rodzaj przepustki do korzystania ze wsparcia z WPR.

To dzięki sprawności instytucjonalnej ARiMR polski sektor rolny i wieś są w ujęciu sektorowym największymi beneficjentami pomocy unijnej, gdyż transfery z WPR stanowią dziś  $\frac{1}{3}$  wszystkich transferów, jakie otrzymuje nasz kraj z UE. Wsparcie dochodów rolniczych pozwoliło zasadniczo poprawić dochody rolników, stopniowo zmniejszając lukę dochodową między mieszkańcami wsi i miast.

Przedstawione w dość dużym skrócie działania wybranych instytucji jasno wskazują, że wszystkie odegrały istotną rolę na różnych etapach integrowania się wsi i rolnictwa ze strukturami unijnymi, nawet te, które zakończyły już swoje funkcjonowanie, tak jak FAPA. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i już po uzyskaniu członkostwa UE FAPA miała znaczący udział w inicjowaniu i realizacji procesów dostosowawczych sektora rolno-żywnościowego i jego otoczeniu do funkcjonowania w standardach unijnych, a także niepodważalny wkład w końcowy efekt negocjacji członkowskich oraz w efektywne wdrażanie wsparcia unijnego po akcesji. Innym rezultatem, rzadko dostrzeganym, jest przygotowanie kompetentnych kadr piastujących stanowiska wysokiego szczebla w różnych instytucjach krajowych i zagranicznych. Wystarczy wspomnieć Ministerstwo Rolnictwa, ARiMR, Komisję Europejską, Parlament Europejski, OECD czy FAO.

Sieć wiejskich organizacji pozarządowych, w tym FDPA czy FWW, ale także sieć Lokalnych Grup Działania powstałych w procesie wdrażania Programu Leader mają kluczowe znaczenie dla podtrzymywania aktywności i samorządności wiejskich społeczności. Organizacje te decydują o „gęstości instytucjonalnej” (*institutional thickness*), która odgrywa główną rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.

## Bibliografia

- Andrychowicz A., Drygas M., Lisztwan I. (2000). Wybrane problemy przygotowywania Polski do wykorzystania środków pomocowych UE z programu SAPARD. *Więś i Rolnictwo*, 2, 60–77.
- An Agricultural Strategy for Poland. Report of the Polish-European Community-World Bank Task Force* (1990). Washington: World Bank.
- ARiMR – dokonania i zamierzenia (2004). Warszawa: ARiMR.
- Drygas M. (2000a). Możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w Polsce ze środków Unii Europejskiej – teraźniejszość i przyszłość. W: *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*. Warszawa: SGH.
- Drygas M. (2000b). Rola Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa w przebudowie polskiego rolnictwa. W: S.J. Pastuszka (red.), *Prawne, społeczne i ekonomiczne aspekty integracji polski z Unią Europejską*. Legnica-Kielce: Wyższa Szkoła Menedżerska w Legnicy.
- Drygas M. (2000c). Środki przedakcesyjne programów PHARE – ISPA – SAPARD a wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. W: A. Stasiak (red.), *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską*. Studia, 110. TOM CX, Warszawa: KPZR PAN-SGGW.
- Drygas M. (red.) (2005). *ARiMR – rok po akcesji*. Warszawa: ARiMR.
- Drygas M. (red.) (2006). *ARiMR – dwa lata po akcesji*. Warszawa: ARiMR.
- Drygas M. (2007). Program SAPARD – efekty finansowe i rzeczowe. *Więś i Rolnictwo*, 2, 9–33.
- Drygas M. (2011). Koszty transakcyjne ponoszone przez ARiMR na pozyskiwanie wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 2004–2010. *Więś i Rolnictwo*, 2, 42–58.
- Drygas M. (2012). *Instytucje w procesie wspierania przemian polskiej wsi i rolnictwa z funduszy unijnych*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Drygas M. (2016). Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE. *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, 4, 48, 101–122.
- Drygas M., Siekierski C., Wieczorkiewicz E. (1998). Partnerstwo dla członkostwa – wzmocnienie strategii przedczłonkowskiej w polskim sektorze rolnym. W: *Więś i rolnictwo w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Poznań: Akademia Rolnicza w Poznaniu.
- Drygas M., Wieczorkiewicz E. (1998). Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej – rolnictwo. *Problemy Integracji Rolnictwa*, 2, 59–75.
- Drygas M., Węsierski J. (1999). Ewolucja wsparcia UE dla polskiej wsi i rolnictwa w okresie przedakcesyjnym – oczekiwania i dotychczasowe efekty. *Więś i Rolnictwo*, 2, 77–97.
- Hardt Ł. (2009). *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwa UW.
- <http://fundacjawspomaganiawsi.pl/> [dostęp: 23.03.2018].
- [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm#-ap06072012](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm#-ap06072012) [dostęp: 23.03.2018].

- Nurzyńska I. (2011). *Fundusze Unii Europejskiej a system finansowania inwestycji ze środków publicznych. Problemy rozwoju wsi i rolnictwa*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Nurzyńska I. (2016). Polska wieś i rolnictwo jako beneficjent funduszy Unii Europejskiej. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa FDPA.
- Nurzyńska I. (2018). Polska jako beneficjent Wspólnej Polityki Rolnej. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa FDPA.
- Iwanek M., Wilkin J. (1998). *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwa UW.
- Polska: Partnerstwo dla Członkostwa* (1998). Warszawa: Centrum Informacji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/partnerstwo%C4%85dla%C4%85czlonkostwa%C4%851999.pdf> [dostęp: 23.03.2018].
- Pomajda W., Drygas M. (2004). Rola i zadania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w procesie wspierania rozwoju wsi i rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej. *Wiś i Rolnictwo*, 2, 285–297.
- Pomajda W., Drygas M. (2005). Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – pierwsze doświadczenia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W: K. Zawalińska (red.), *Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Popowicz K. (1998). *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*. Warszawa: Komitet Integracji Europejskiej.
- Programy pomocy dla rolnictwa 1990–2002* (2002). Warszawa: FAPA.
- Siekierski C. (1997). Wniosek rządu polskiego w sprawie programu pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla modernizacji polskiej wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej na tle propozycji „Agendy 2000”. *Problemy Integracji Rolnictwa – Biuletyn Informacyjny nr 4*. Warszawa: FAPA
- Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2016 rok* (2017). Warszawa: ARiMR.
- Wilkin J., Nurzyńska I. (red.) (2008). *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*. Warszawa: *Programy pomocy dla rolnictwa 1990–2002* (2002). Warszawa: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa FDPA.
- Williamson O. (1998). *Instytucje ekonomiczne kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

## **Akty prawne**

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 1992 r. sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (Dz.U. z 1992 r. Nr 49, poz. 222).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. z 1996 r. Nr 16, poz. 82).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2009 r. Nr 97, poz. 811 z późn. zm.).  
Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu ARiMR (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.).