

*Magdalena Rosińska**

**PROBLEMY FINANSOWANIA POLSKIEGO ROLNICTWA
W ŚWIELE TEORII I PERSPEKTYW CZŁONKOSTWA POLSKI
W UNII EUROPEJSKIEJ**

Celem niniejszego opracowania jest analiza poglądów na temat finansowania sektora rolnego, na przykładzie Polski. Jest to próba oceny zachodzących zmian w aspekcie naszych aspiracji do członkostwa w Unii Europejskiej. Artykuł podzielony jest na trzy części opisujące kolejno: teorię finansowania rolnictwa jako wrażliwego sektora gospodarki i ewolucję poglądów na ten temat, system finansowania rolnictwa w Polsce z uwzględnieniem podstawowych instytucji regulujących rynek rolny oraz nową koncepcję finansowania Wspólnej Polityki Rolnej UE i ewentualne konsekwencje zachodzących przemian dla Polski.

**1. WPLYW SYSTEMU FINANSOWANIA NA KSZTAŁTOWANIE I ROZWÓJ
DANEGO SEKTORA GOSPODARKI – NA PRZYKŁADZIE ROLNICTWA**

Finansowanie to ogół procesów, składających się na pozyskiwanie kapitału (funduszy), jego zastosowanie, ochronę przed deprecjacją i różnymi formami ryzyka, uwalnianie i ewentualne wycofywanie się z danej działalności¹.

Pojęcie finansowania bywa niekiedy redukowane do spełniania tylko jednej funkcji, tj. dostarczania kapitału, a w skrajnych przypadkach nawet tylko do samego kredytowania. Jest to tzw. wąskie definiowanie finansowania, które różni się od szerokiej koncepcji nie tylko zakresem funkcji realizowanych przez finanse, ale i podejściem do pojmowania sfery finansowej i jej interakcji ze sferą realną. Odmienne w obu koncepcjach są więc funkcje, jakie powinno spełniać państwo w procesach wzrostu i rozwoju ekonomicznego oraz empiryczne i teoretyczne podstawy całej polityki gospodarczej, w tym polityk sektorowych.

* Dr, adiunkt Katedra Handlu i Finansów Międzynarodowych UŁ.

¹ J. P. Barry, P. N. Ellinger, J. A. Hopkin, C. B. Backer, *Financial Management in Agriculture*, 5 Ed., Interstate Publishers, Ins. Danville, Illinois 1995.

Wpływ systemu finansowania na ukształtowanie się pozycji danego sektora w gospodarce był postrzegany różnie. Zwolennicy liberalizacji finansowej (J. Hicks, J. Schumpeter) uważali, że systemy finansowe odegrały decydującą rolę w przyspieszaniu industrializacji i przemianach struktur ekonomiczno-społecznych. Ekonomiści rozwoju (oraz J. Robinson) przypisywali finansom bierną rolę, dostosowującą się do wzrostu ekonomicznego lub podążającą za nim. Inni (jak R. Lucas) twierdzili, że wpływ czynników finansowych na wzrost i rozwój ekonomiczny jest w ogóle przeceniany. Z podsumowania wszystkich tych rozważań można jednak wyciągnąć kilka wspólnych wniosków²:

- istnieje dodatni związek między funkcjonowaniem systemu finansowego, a długookresowym wzrostem ekonomicznym, choć rzeczywista natura związków przyczynowo-skutkowych między rozwojem finansowym a ekonomicznym nie jest do końca rozpoznana;

- relacje te mają charakter dwukierunkowy, zmienny w czasie i odmienny dla różnych segmentów rynku finansowego;

- dany poziom rozwoju finansowego i sposób funkcjonowania systemu finansowego może stanowić podstawę do orzekania o przyszłym tempie wzrostu ekonomicznego, akumulacji kapitału i intensywności przemian strukturalnych;

- rozwój finansowy i kształt systemu finansowego współokreślane są przez zmienne pozafinansowe;

- pojawienie się systemu finansowego o danych charakterystykach ilościowych i jakościowych jest wynikiem uwarunkowań sytuacyjnych, informacyjnych i motywacyjnych, a więc dostosowanego do danej fazy rozwoju gospodarki i społeczeństwa;

- rozwój finansowy jest wynikiem złożonego procesu ewolucyjnego.

Dowodzi to, że problemy finansowania powinny być elementem każdej polityki sektorowej, w tym polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich państwa. Oznacza to zaś realizację szerokiej koncepcji finansowania wsi i rolnictwa, czyli przejście od prostego zapewnienia dostępu do kredytu, do złożonego połączenia rynków, instytucji i instrumentów finansowych. Jego celem jest zapewnienie kompleksowości działań zmierzających do złagodzenia ubóstwa na wsi, zapewnienie odpowiedniego poziomu wyżywienia oraz zarządzania zasobami w sposób zapewniający zrównoważony rozwój wsi i obszarów wiejskich.

Kredytowanie i subsydiowanie danej gałęzi gospodarki to dwie formy zewnętrznego zasilania w środki finansowe różniące się głównie sposobem zwrotu należności. Kredyt jest bowiem formą zwrotną, z określonymi

² J. Kulawik, *W poszukiwaniu nowego paradygmatu finansowania wsi i rolnictwa*, „Bank i Kredyt”, styczeń-luty 1999, s. 29–34.

warunkami udzielenia i spłaty. Subsydium, czyli dotacja, jest to zaś bezzwrotne zasilenie celem wsparcia określonych rodzajów działalności.

1.1. Tradycyjne koncepcje finansowania sektora rolnego

Sposób finansowania sektora rolnego w Polsce ewoluował na przestrzeni kolejnych lat. W latach pięćdziesiątych finansom wyznaczono głównie rolę akumulowania kapitału, któremu przypisywano dominujący wpływ na wzrost poprzez stymulowanie aktywności inwestycyjnej³. W latach sześćdziesiątych nastąpiło dalsze pogłębienie deformacji systemu finansowego. Polegało ono na stosowaniu ujemnych stóp oprocentowania kredytów (często również depozytów) oraz subsydiów kredytowych. Rynek charakteryzował się ponadto nadmiernym opodatkowaniem pośredników finansowych oraz przeregulowaniem rynków i instytucji finansowych⁴. Konsekwencją tego było zaś wygenerowanie nadmiernego popytu na kredyt w sektorach uprzywilejowanych i stosowanie procedur administracyjnych przy ich udzielaniu. Ukształtowała się strategia przyspieszania wzrostu ekonomicznego poprzez finansowanie celowo wybranych podmiotów ekonomicznych i grup ludności – „financing specific target groups”. Szczególną rolę w tej strategii odgrywał dostęp do „taniach” kredytów dla grup dotychczas dyskryminowanych na rynku kredytowym (głównie rolników i drobnego biznesu). Uważano bowiem, że to właśnie utrudniony dostęp do kredytów stanowił główną barierę rozwojową tych dziedzin. „Tłoczenie” funduszy do tych sektorów miało na celu kreowanie wzrostu poprzez intensyfikowanie podaży usług finansowych⁵.

Dostęp do kredytu i kapitału na wsi ma istotne znaczenie, gdyż pozwala na elastyczne dostosowywanie się do zmieniającego się otoczenia, poprawę infrastruktury wiejskiej, zmniejszenie ubóstwa i racjonalne zarządzanie zasobami przyrody. Z drugiej jednak strony nie powinno się nadmiernie eksponować uproszczonych poglądów o jednokierunkowym wpływie dostępu do kredytu i kapitału. Często bowiem wiejskie rynki finansowe wykazują dysfunkcje, które są dowodem słabości potencjału i umiejętności zarządczych. Istnieje też określony poziom absolutnej absorpcji funduszy zewnętrznych napływających do danego sektora. Po jego przekroczeniu zamiast dalszej

³ J. P. Krahnen, R. H. Schmidt, *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*, Westview Press, Boulder–San Francisco–Oxford 1994.

⁴ M. Frey, J. Money, *Interest and Banking in Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1995.

⁵ H. T. Patrick, *Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries*, „Economic Development and Culture Change” 1996, Vol. 14.

modernizacji może pojawić się nadmierna konsumpcja. Sam dostęp do źródeł finansowania nie przesądza więc o zainicjowaniu i podtrzymaniu procesów wzrostu i rozwoju sektora.

Konieczność dostosowania zasad interwencjonizmu państwowego w ramach strategii *financing specific target groups* do rzeczywistych potrzeb i możliwości rynku doprowadziło do włączenia instytucji niebankowych i pozarządowych do tych procesów. Ich celem było nie tylko rozprowadzanie, ale i monitorowanie preferencyjnych kredytów. Nadmierna liczba wyspecjalizowanych banków była jednak nieefektywna i nie była w stanie funkcjonować bez pomocy państwa i banków centralnych.

Dokonując syntezy tradycyjnych podejść do problematyki finansowania wsi i rolnictwa⁶ możemy zauważyć, iż deklarowały one dążenie do stymulowania wzrostu i dochodów poprzez wdrażanie nowoczesnych technologii finansowych za pośrednictwem tanich kredytów.

Zakładano, że:

- przyspieszony wzrost i rozwój ekonomiczny nie może być osiągnięty bez kontroli rynku produktów i rynków finansowych;
- rynkowe stopy procentowe są zbyt wysokie dla drobnych rolników i przedsiębiorców wiejskich;
- grupy zajmujące się produkcją rolną wykazują brak skłonności do oszczędzania;
- dostęp do tanich kredytów ma decydujące znaczenie dla procesów rozwojowych tego sektora i działań zmierzających do zmniejszenia jego ubóstwa.

Konsekwencją powyższych założeń było przypisywanie władzom państwowym roli stymulatora tych procesów. Interwencja polegała zaś głównie na:

- stosowaniu ograniczeń wysokości stóp oprocentowania kredytów i depozytów;
- tworzeniu i podtrzymywaniu specjalistycznych instytucji finansowych na wsi;
- preferowaniu rolnictwa w dostępie do tanich kredytów;
- rozszerzaniu oferty innych usług finansowych w celu tworzenia zachęt do oszczędzania dla ludności tego sektora;
- wspieraniu słabo zarządzanych instytucji ubezpieczeń majątkowych (głównie upraw) oraz gwarancji kredytowych.

Zastosowanie takiego instrumentarium interwencjonizmu państwowego prowadziło jednak do niskiej efektywności polityki wspierania rozwoju. Przyniosło pewne efekty rzeczowe (produkcyjne) na poziomie gospodarstw rolnych. Doprowadziło jednak do ułomności funkcjonującego systemu finansowego. Ujawniło bowiem nierównowagę między krótkookresowymi

⁶ Por. J. Kulawik, *op. cit.*

celami produkcyjno-rzeczowymi a potrzebami stworzenia solidnej sfery pośrednictwa finansowego na wsi. Polityka miała charakter ekstensywny, przedkładając cele i oceny ilościowe ponad zmiany jakościowe. Bardzo mało mamy dowodów empirycznych, aby tradycyjne koncepcje finansowania przyczyniły się do rozwiązania fundamentalnych problemów rozwojowych w rolnictwie i jego otoczeniu.

1.2. Nowe podejście do problematyki finansowania wsi i rolnictwa

Koncepcje deregulacji systemu finansowania rolnictwa pojawiły się w latach siedemdziesiątych⁷. Istotą nowego paradygmatu finansowania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich miało być zdecydowane ograniczenie zakresu działań interwencyjnych władz publicznych w systemy finansowe. Interwencja może być stosowana w przypadku precyzyjnego zidentyfikowania niedoskonałości rynków finansowych, w celu usuwania przyczyn, a nie skutków niedorozwoju wsi i rolnictwa. Oznacza to zniesienie ograniczeń nakładanych na poziom stóp procentowych, marż i prowizji oraz eliminację barier administracyjnych dla podmiotów nowo wchodzących do biznesu finansowego. Bezpośrednia interwencja w ustalanie poziomu stóp procentowych podkopywała bowiem efektywność rynkowej alokacji kredytu. Poprzez wysoką przejrzystość polityki subsydiowania nastąpiłaby minimalizacja deformującego oddziaływania stosowanych subsydiów. Charakter rynkowy winny mieć także relacje między instytucjami finansowymi a ich klientami. Oznacza to wycenę ryzyka kredytowego i uwzględnienie tego wskaźnika w warunkach kredytowania. Władze państwowe mogą wskazywać uprzywilejowane sektory, jednak koszty ich wspomagania powinny być ponoszone wyłącznie przez rządy, a nie banki centralne.

Okazało się jednak, iż relacje między sferą finansową a realną są na tyle złożone, że deregulacja finansowa nie jest wcale prostą metodą automatycznego przyspieszenia wzrostu i rozwoju ekonomicznego. Sama liberalizacja, jeśli jej tempo, kolejność działań oraz czas nie zostały właściwie dobrane, może powodować zaś nawet pogorszenie kondycji sektora.

W nowym paradygmacie finansowania wsi i rolnictwa nadal celem nadrzędnym pozostaje osiągnięcie możliwie wysokiego wzrostu i łagodzenie skutków ubóstwa. Zmiana polega jednak na koncentracji na utrzymaniu wzrostu zrównoważonego, przynoszącego korzyści ogółowi ludności wiejskiej. Zakłada on więc konieczność istnienia wysoce konkurencyjnych rynków i instytucji, dostępu do niesubsydiowanych instrumentów finansowych (także ubezpieczeniowych) oraz innowacyjnych sposobów mobilizowania

⁷ J. P. Krahnen, R. H. Schmiidt, *op. cit.*

drobnych oszczędności. Współczesne wiejskie instytucje finansowe powinny być zdywersyfikowane (nie wyspecjalizowane wyłącznie w obsłudze rolnictwa) oraz autonomiczne. Powinny być zdolne do funkcjonowania przy rynkowej wycenie ich aktywów i pasywów, czyli opierać swoją działalność na rachunku ekonomicznym. Wszelkie subsydia bezpośrednie i pośrednie winny zaś traktować jedynie jako uzupełniające źródło finansowania. Powinny też stosować nowoczesne metody ochrony przed ryzykiem dla zabezpieczenia interesów własnych i klientów.

Rola rządu w odniesieniu do finansów wiejskich powinna sprowadzać się do umacniania mechanizmów rynkowych, czyli wspierania stabilności makroekonomicznej poprzez rynkowe metody określania stóp procentowych, umacniania konkurencyjności i deregulacji rynków finansowych, tworzenia ram prawno-instytucjonalnych najlepiej dostosowanych do warunków wiejskich, zdecydowanego przeciwdziałania dyskryminowaniu wsi i rolnictwa w polityce gospodarczej. Interwencja musi mieć charakter pośredni. Oznacza to wspieranie wczesnych faz wdrażania różnego typu innowacji finansowych, instytucjonalnych oraz z zakresu systemów informacji ekonomicznych, umacnianie rozwoju infrastruktury wiejskiej i inwestycji w kapitał ludzki. W celu zapewnienia efektywności systemu środki publiczne powinny być łączone z kapitałem prywatnym przy aktywnym współdziałaniu społeczności lokalnych⁸.

2. PROBLEMY FINANSOWANIA POLSKIEGO ROLNICTWA W LATACH DZIEWIĘDZIESIĄTYCH

Pojęcie finansowania polskiego rolnictwa przez bardzo długi czas było sprowadzane wyłącznie do samego kredytowania. Oznacza to, iż w stosunku do tego sektora naszej gospodarki korzystano z tzw. wąskiej definicji finansów.

W systemie kredytowania rolnictwa w Polsce największe znaczenie miał kredyt bankowy. Kredyt rolniczy był udzielany przez wyspecjalizowaną sieć banków, mianowicie przez Bank Gospodarki Żywnościowej, banki regionalne i spółdzielcze. Złamaniem monopolu na kredyty dla rolnictwa było dopiero pojawienie się banków prywatnych działających w tej sferze.

Kredyty udzielane są na cele inwestycyjne oraz obrotowe (kredyty konsumpcyjne dla rolników mają mniejsze znaczenie). Do niedawna ich rozgraniczenie było bardzo ścisłe. Obecnie reżim prawny jest taki sam, a szczegółowe warunki precyzowane są wewnętrznie przez instrukcje bankowe.

Duże znaczenie w kwestii kredytów długo- i średniookresowych, głównie inwestycyjnych (nie tylko dla rolnictwa) miała ustawa z dnia 28 grudnia

⁸ Por. J. Kula wik, *op. cit.*

1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych⁹. Była ona przejawem deregulacji systemu finansowania. Jej zadaniem było dostosowanie stosunków kredytowych do warunków rynkowych (rosnącej inflacji). W rezultacie doprowadziła do jednostronnego uprzywilejowania banków. W praktyce oznaczało to bowiem przejście na tzw. realną dodatnią stopę procentową, uwzględniającą nie tylko stopę inflacji, ale zabezpieczającą również zysk banku. Tak skonstruowana stopa procentowa pełni rolę instrumentu waloryzacji kredytu. Ujemną stroną tego rozwiązania jest jednostronność ustalania warunków umów kredytowych przez banki i nieprzewidywalność rzeczywistego kosztu kredytowania.

W praktyce ustawa pozbawiła mocy prawnej, w zakresie oprocentowania, umowy kredytowe zawarte przed momentem jej wejścia w życie. Skutkiem tego była fatalna sytuacja dłużników, którzy wcześniej zaciągnęli kredyty inwestycyjne i obrotowe z odroczonym terminem spłaty. W sferze rolnej dotyczyło to zwłaszcza PGR-ów oraz rolników, którzy podejmowali inwestycje w nowoczesne, kapitałochłonne metody wytwarzania. W przypadku PGR-ów ich oddłużanie następuje w toku procesu prywatyzacji, gdyż ich długi przejmuje Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Restrukturyzacja wierzytelności prywatnych prowadzona była dotychczas metodą pośrednią, poprzez udzielanie niskooprocentowanych (dotowanych przez Skarb Państwa) kredytów na cele oddłużeniowe.

Stabilizacja sytuacji rynkowej i opanowanie inflacji sprzyjały wzrostowi znaczenia kredytu hipotecznego, a więc kredytu długookresowego zabezpieczonego na nieruchomości. Ustanowiono ramy prawne takiego kredytu, jednak w praktyce długoterminowy kredyt rolniczy zabezpieczony hipoteką nie wystąpił na liczącą się skalę.

W praktyce zasady kredytowania i subsydiowania rolnictwa uregulowano dwiema ustawami. Pierwsza z nich z dnia 29 grudnia 1993 r.¹⁰ komunikuje o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Druga z 5 stycznia 1995 r. dotyczy zasad dopłat do oprocentowania niektórych kredytów bankowych¹¹.

W zakresie kompetencji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa leży udzielanie pomocy finansowej na¹²:

- realizację inwestycji zwiększających efekty produkcyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach;
- poprawę struktury agrarnej (poprzez kupno nieruchomości rolnych, względnie urządzenie gospodarstw rolnych nabytych lub dzierżawionych);

⁹ Dz. U. 1989, nr 74, poz. 440.

¹⁰ Dz. U. 1994, nr 1, poz. 2 z póź. zm. Dz. U. 1994, nr 16, poz. 82.

¹¹ Dz. U. 1995, nr 13, poz. 60.

¹² P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa UE*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 253.

- rozwój infrastruktury techniczno-produkcyjnej (gazyfikacja, telekomunikacja, wodociągi, kanalizacja, drogi gminne itp.);
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych, doradztwo rolnicze, rozwój informacji, restrukturyzację jednostek badawczo-rozwojowych;
- wspieranie realizacji polityki rolnej państwa, w tym wykorzystania środków bezzwrotnej i kredytowej pomocy zagranicznej.

Agencja realizuje swe zadania za pośrednictwem systemu bankowego. Największe znaczenie praktyczne mają tu dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych. Środki na dopłaty są przekazywane agencji z budżetu Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na podstawie składanego kwartalnie zapotrzebowania. Krajowe podmioty gospodarcze występują do banków, które zawarły z agencją umowę, o udzielenie objętych dopłatami kredytów. Mniej rozwinięte są zaś takie formy, jak: spłata za kredytobiorcę części udzielonego kredytu, udzielanie poręczeń i gwarancji kredytowych czy udzielanie pożyczek.

Kwestie zasad, zakresu i trybu udzielania dopłat z budżetu państwa do oprocentowania kredytów bankowych zostały szczegółowo określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1995 r.¹³, będącym aktem wykonawczym do ustawy z 5 stycznia 1995 r. W rozporządzeniu przyjęto, że celem tej formy wsparcia dla rolnictwa będzie przede wszystkim¹⁴:

- rozwój produkcji rolniczej przez wykorzystanie czynników plonotwórczych oraz czynników podnoszących wydajność produkcji zwierzęcej;
- poprawa sytuacji krajowego przetwórstwa spożywczego przez finansowanie skupu i przechowywania wybranych produktów rolnych, które z uwagi na cykl produkcyjny zmuszają producentów do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z przechowywaniem produktów do następnych zbiorów.

Korzystanie z preferencyjnych kredytów obliguje ponadto do stosowania w skupie produktów rolnych, dla których określona jest przez Radę Ministrów cena minimalna, cen nie niższych od tej ceny oraz do dokonania zapłaty dostawcom w określonych terminach (zgodnie z umową lub nie później niż 14 dni od daty przyjęcia produktu).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela także subwencji, określonych w przepisach jako „udział w finansowaniu przedsięwzięć”, ponieważ zawsze obejmują one jedynie część nakładów. Dotyczą one przede wszystkim inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez gminy oraz pomocy finansowej (w tym ze źródeł zagranicznych) mającej na celu rozwój drobnej przedsiębiorczości w rejonach wiejskich. Wspierają one ponadto tworzenie rolniczych rynków hurtowych i giełd rolnych.

¹³ Dz. U. 1995, nr 19, poz. 92.

¹⁴ J. Szubiński, *Preferencyjne kredyty bankowe na cele rolnicze*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 4/95, s. 31.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest głównym, ale nie jedynym źródłem zasilania rolnictwa ze źródeł publicznych (czerpie swe środki z dotacji budżetowych, zagranicznych linii kredytowo-pomocowych, własnej działalności operacyjnej). Zasadniczy strumień jej środków jest przeznaczony na cele inwestycyjne. Poważne zasilanie dla celów obrotu produktami rolnymi jest natomiast dokonywane przez Agencję Rynku Rolnego.

Agencja Rynku Rolnego (ARR) została powołana na mocy ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r.¹⁵ Jak czytamy w tym dokumencie „realizuje interwencyjną politykę państwa, w celu stabilizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochrony dochodów uzyskiwanych z rolnictwa” (art. 4, ust. 1). Stabilizacja rynku produktów rolnych polega przede wszystkim na niwelowaniu sezonowych wahań cen, zapobieganiu manipulacjom przedsiębiorstw-monopolistów oraz regulowaniu strumieni importu i eksportu produktów rolnych. Ochrona dochodów rolniczych jest ciągle sprawą dyskusyjną. Rolnicy dążą bowiem do zrównania ich dochodów z gałęziami pozarolniczymi, nie zgadzają się jednak na zmiany zmierzające do zmniejszenia rozdrobnienia i poprawy wydajności.

Tak sformułowane cele polityki interwencyjnej, w pewnym sensie, wydają się sprzeczne ze sobą. Konsumenci oczekują bowiem ustabilizowanych cen żywności, akceptując tylko nieznaczny ich wzrost, podczas gdy producenci chcieliby przynajmniej takiego ich rozwoju, który zapewniłby pokrycie kosztów. Stabilizowanie cen polega więc na zapobieganiu nadmiernej fluktuacji cen w drodze interwencjonizmu państwowego, który jednak nie może i nie powinien zastępować podstawowych funkcji rynku.

Cele i zadania Agencji zostały określone w ustawie, gdzie wytyczono główne kierunki działania, zaś bieżącą pracą kieruje Rząd w drodze rozporządzeń. ARR jest bowiem państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w osobowość prawną i podległą Prezesowi Rady Ministrów. On powołuje Prezesa Agencji, który jest organem wykonawczym i zarządzającym oraz Radę, będącą organem opiniotwórczym i doradczym.

Narzędzia, które służą ARR do realizacji postawionych przed nią zadań to przede wszystkim:

- skup interwencyjny produktów rolnych, a w szczególnych wypadkach import produktów, półproduktów rolnych i artykułów żywnościowych;
- sprzedaż interwencyjna produktów rolnych oraz ich przetworów na rynku krajowym i rynkach zagranicznych;
- gromadzenie rezerw państwowych produktów rolnych oraz ich przetworów;
- stała analiza rynku rolnego i organizowanie systemu szybkiej informacji;

¹⁵ Dz. U. 1990, nr 39, poz. 223, Dz. U. 1996, nr 34, poz. 145.

– wnioskowanie do Rządu w sprawach dotyczących regulacji handlu zagranicznego oraz organizacji rynku rolnego (w tym zasad interwencji dotyczących kształtowania podaży i popytu);

– udzielanie poręczeń kredytowych (z wyjątkiem inwestycyjnych).

Działania interwencyjne podejmowane przez agencję mają charakter rynkowy, a nie administracyjny. Nie łączą się z dopłatami, subwencjami czy kontyngentowaniem produkcji. Wspomagają więc jedynie rynkowy mechanizm kształtowania cen.

Rola ARR jako instytucji regulującej polski rynek rolny jest niezaprzeczalna, wydaje się zaś szczególnie istotna w obliczu naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Obserwując ewolucję systemu finansowania i subsydiowania polskiego rolnictwa możemy zauważyć istotne zmiany, z jakimi mamy do czynienia na przestrzeni ostatnich lat. Specyfika sektora rolnego wymusza jego specjalne traktowanie. Czy jednak wieloletnia ochrona przed mechanizmami rynkowymi nie spowodowała upośledzenia tej dziedziny polskiej gospodarki. Kształtowanie dochodowości sektora poprzez silny interwencjonizm państwowy spowodowało obniżenie jego odporności na wstrząsy zewnętrzne oraz zdolności adaptacyjne. Nie negując zasadności specjalnego systemu finansowania rolnictwa należy zwrócić uwagę na konieczność jego modernizacji. Tendencje takie obserwujemy w całej gospodarce światowej, czego przykładem może być poszukiwanie nowego paradygmatu finansowania rolnictwa.

Wydaje się, że system kredytowania i subsydiowania rolnictwa w Polsce w znacznej mierze odpowiada standardom nowego modelu finansowania rolnictwa. Kontrola funkcjonujących w systemie finansowym procedur była stopniowo ograniczana i opierana na mechanizmach rynkowych. Nastąpił też rozwój nowoczesnych instytucji finansowych obsługujących sektor rolny, choć z pewnością nasycenie instytucjami tego typu na obszarach wiejskich jest jeszcze dalece niewystarczające.

3. NOWA KONCEPCJA FINANSOWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

3.1. Finansowanie rolnictwa UE w ramach WPR – kierunek reform

Podstawę prawną systemu finansowania Wspólnej Polityki Rolnej WE stanowi art. 40, ust. 4 *Traktatu Rzymskiego*¹⁶. Przewidywał on utworzenie jednego lub kilku funduszy orientacyjnych (ukierunkowania) i gwarancyjnych.

¹⁶ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, SCHOLAR, Warszawa 1995, s. 95.

Na mocy rozporządzenia rady (nr 25/62)¹⁷ w 1962 r. doszło do powołania funduszu pod nazwą Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa FEOGA – Fond Europeen d'Orientation et de Garantie Agricole).

W art. 2, ust. 2 ww. rozporządzenia rady jako podstawowy cel jego utworzenia wymienia się zasadę solidarności finansowej w odniesieniu do kosztów prowadzenia wspólnej polityki rolnej w obrębie ugrupowania. Oznacza to, iż od momentu utworzenia wspólnego rynku rolnego na poziomie wspólnotowym, skutkami finansowymi jego działalności obciążona jest wspólnota, czyli następuje przeniesienie odpowiedzialności finansowej na szczebel ponadnarodowy. Zasada ta nie pochodzi bezpośrednio z *Traktatu rzymskiego*, stąd często jest krytykowana. W rzeczywistości jest jednak obowiązującą zasadą wspólnej polityki rolnej, rozumianą jako konieczność pomocy słabszym regionom wspólnoty.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa składa się z dwóch wydzielonych sekcji:

- Sekcji Orientacji zajmującej się współfinansowaniem przedsięwzięć związanych z restrukturyzacją rolnictwa;
- Sekcji Gwarancji, na której spoczywa ciężar finansowania wspólnej organizacji rynków rolnych.

Podział ten funkcjonuje na mocy rozporządzenia rady (nr 17/64)¹⁸, a wynika z rozdzielenia działalności wspólnoty w sferze rolnej na protekcyjnistyczną politykę rynkową oraz wspomagającą ją politykę strukturalną.

Przeważającą część (ponad 90%) wydatków funduszu pochłania funkcjonowanie Sekcji Gwarancji, która finansowała wszystkie działania interwencyjne na rynku rolnym wspólnoty. Należały do nich:

- zakupy interwencyjne i pomoc finansowa dla prywatnego magazynowania – w celu zagwarantowania odpowiedniego poziomu cen rolnych i dochodów rolniczych oraz zapewnienia ciągłości zaopatrzenia w artykuły żywnościowe na terenie ugrupowania;
- dopłaty do eksportu umożliwiające eksport nadwyżek do krajów trzecich (rekompensując różnicę cen na rynku światowym i wspólnotowym);
- kwoty kompensacyjne dwójakiego rodzaju – pieniężne kwoty wyrównawcze wynikające z wahań kursowych walut¹⁹ i kwoty z tytułu przystąpienia do wspólnot europejskich²⁰.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Zmiany kursowe powodują wzrost lub spadek cen artykułów rolnych wyrażonych w walucie krajowej. Opłaty wyrównują tę różnicę, umożliwiając wymianę artykułów rolnych we wspólnocie bez naruszenia zasady jednoci cen i rynku.

²⁰ Kwoty te przeznaczone są na korygowanie różnic między rynkiem unijnym a rynkami rolnymi państw nowo przyjętych w tzw. okresie przejściowym. W ten sposób wspomagane jest stopniowe dostosowywanie się nowych członków do mechanizmu cen rolnych Unii.

Zasadniczym celem działania Sekcji Orientacji jest finansowanie przemian strukturalnych w rolnictwie, przez co rozumie się dostosowywanie struktur rolnych do zmieniających się warunków produkcyjnych. Sekcja zajmuje się więc finansowaniem przedsięwzięć z zakresu polityki strukturalnej jak modernizacja i poprawa wyposażenia gospodarstw rolnych, a także infrastruktury handlu i zbytu produktów rolnych.

Kolejne reformy WPR UE wskazują na dążenie ku ograniczaniu wydatków związanych z podtrzymywaniem rynków rolnych i przesunięcia punktu ciężkości ku polityce strukturalnej. Wraz z redukcją wydatków gwarancyjnych planowany był zaś permanentny wzrost współfinansowania projektów o charakterze strukturalnym.

Wersja reformy WPR przyjęta przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Berlinie w marcu 1999 r., nie spełniła założonych w „Agendzie 2000”²¹ celów w zakresie obniżenia kosztów tej polityki. W związku z tym w pracach legislacyjnych mających na celu jej wdrożenie skoncentrowano wysiłki na usprawnieniu systemu finansowania interwencji. Wspólne reguły dofinansowywania rolnictwa i wsi przez wspólnotę i państwa członkowskie doprecyzowano więc w trzech nowych rozporządzeniach²²:

- rozporządzeniu nr 1257/99 dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich;
- rozporządzeniu nr 1258/99 o finansowaniu WPR, które zastąpiło wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie (EWG) nr 729/70; jest ono wiążące dla państw członkowskich i bezpośrednio stosowalne od 1 stycznia 2000 r.;
- rozporządzeniu nr 1259/99 o wspólnych regułach dla systemów pomocy bezpośredniej, udzielanej w ramach WPR.

Zadania Sekcji Gwarancji rozumiane są bardzo szeroko i obejmują nie tylko politykę rynkową, ale wiele elementów polityki strukturalnej. Zgodnie z rozporządzeniem 1258/99 z Sekcji Gwarancji finansowane są obecnie²³:

- subsydia eksportowe wypłacane przy eksporcie do krajów trzecich zgodnie z regułami wspólnej organizacji poszczególnych rynków rolnych;
- koszty zastosowania środków interwencji, zgodne z regułami tej polityki, których celem jest stabilizacja wewnętrznego rynku rolnego;
- narzędzia wspomagające rozwój wsi, poza regionami szczególnie opóźnionymi w rozwoju²⁴, z wyjątkiem programów realizowanych w ramach inicjatyw wspólnotowych;
- instrumenty typu strukturalnego nie uwzględnione w Funduszach Strukturalnych;

²¹ „Agenda 2000” – globalna reforma budżetu Unii Europejskiej, Wspólnej Polityki Rolnej i Funduszy Strukturalnych przewidziana na lata 2000–2006.

²² M. Ciepielewska, *Regulacje wdrażające propozycje „Agendy 2000” w zakresie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej*, „Wspólnoty Europejskie” 1999, nr 11, s. 48–51.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Dotyczy to regionów szczególnie opóźnionych w rozwoju – cel nr 1 polityki strukturalnej.

- koszty ochrony i kontroli weterynaryjnej, stanowiące wkład wspólnoty oraz programów przeciwdziałania chorobom zwierząt i roślin oraz ich monitorowania;

- koszty rozpowszechniania informacji o przedsięwzięciach WPR oraz koszty niektórych działań służących oszacowaniu skutków zastosowania instrumentów finansowych przez Sekcję Gwarancji.

W przypadku rolnictwa i wsi powstała więc specyficzna sytuacja, w której funkcje strukturalne zaczęła spełniać również ta część FEOGA, która formalnie nie jest częścią Funduszy Strukturalnych (jest nią bowiem tylko Sekcja Orientacji).

Regulując kwestie podziału obowiązków i uprawnień związanych z funkcjonowaniem wspólnej organizacji rynków rolnych, między Wspólnotę i państwa członkowskie ustalono, że:

- zadaniem władz wspólnoty jest prawne uregulowanie systemu funkcjonowania wspólnego rynku; zgromadzenie w ramach budżetu (a następnie uruchomienie) środków finansowych niezbędnych do pokrycia, zgodnych z przepisami, kosztów interwencji oraz kontroli tej zgodności bieżąco i *ex post*;

- państwo członkowskie winno natomiast stworzyć infrastrukturę administracyjną niezbędną do wdrożenia przepisów wspólnoty, powołać wyspecjalizowane agencje płatnicze, zarządzające środkami wpływającymi na ich konto ze wspólnotowego budżetu, uzyskać ich akredytacje przy komisji i odpowiadać za ich bieżące funkcjonowanie oraz zgromadzić środki finansowe zapewniające płynną realizację zadań agencji w okresach poprzedzających napływ odpowiednich sum z budżetu UE.

Istnienie akredytowanych agencji płatniczych²⁵ jest warunkiem koniecznym korzystania przez państwo członkowskie z pomocy finansowej wspólnoty w ramach Sekcji Gwarancji. Przedmiotem refundacji mogą być bowiem tylko wydatki, które przeszły przez taką agencję. Do obowiązków państwa członkowskiego należy regularne informowanie komisji o działalności agencji, a w szczególności przedstawianie szacunków jej potrzeb finansowych i rocznych sprawozdań finansowych. Musi ono także stworzyć warunki do kontroli prawidłowości działań agencji przez urzędników wspólnoty.

Finansowanie wspólnej organizacji rynku rolnego za pomocą środków Sekcji Gwarancji jest nader skomplikowane. Wydatki na ten cel są bowiem z góry zagwarantowane w budżecie Unii, ale uruchomienie odpowiednich

²⁵ Liczba agencji powołanych w danym kraju członkowskim powinna być ograniczona do niezbędnego minimum. Najlepiej żeby była ograniczona do jednej organizacji. W przypadku jednak istnienia większej liczby agencji konieczne jest powołanie dodatkowego „ciała koordynującego”, którego zadaniem jest pośredniczenie między agencjami a FEOGA. Państwo członkowskie jest zobowiązane do przedstawienia szczegółowych danych o organizacji, o której akredytację się ubiega. W momencie, jeśli przestaje ona spełniać wymogi akredytacji, akredytacja może zostać cofnięta, jeśli nie zostaną wykonane określone działania dostosowawcze.

sum następuje dopiero po zaksięgowaniu przez narodową agencję płatniczą i stwierdzeniu przez komisję ich zgodności z przepisami.

Rozporządzenie 1259/99 dotyczy wspólnych reguł świadczenia pomocy bezpośredniej stosowanych w ramach zreformowanej WPR UE. W realizacji tej pomocy znacznie większą rolę niż w przypadku regulacji cenowych odgrywają państwa członkowskie. Pomoc ta jest bowiem z reguły wprowadzana w sposób zakładający uwzględnienie tzw. „obiektywnych warunków lokalnych”, co w praktyce oznacza wdrażanie jej przez władze narodowe (ewentualnie regionalne). W konsekwencji, w praktycznej realizacji wspólnej organizacji rynków rolnych rośnie znaczenie elementu narodowego. Działania te mają jednak być ujęte we wspólne ramy i podporządkowane określonym wymogom obowiązującym na terenie całej wspólnoty. Cechy te zaś zbliżają pomoc bezpośrednią – finansowaną przez Sekcję Gwarancji, do pomocy o charakterze strukturalnym – finansowanej przez Sekcję Orientacji. Model obecnej WPR UE powoduje, że coraz więcej elementów pomocy bezpośredniej pojawia się w ramach segmentu WPR²⁶, który finansowany jest z środków „gwarancyjnych” FEOGA. Potwierdza to zaś tezę o zatracaniu przez związane z reformą WPR płatności bezpośrednie ich kompensacyjnej roli na rzecz ogólniejszej funkcji instrumentu wspierania rozwoju opóźnionego rolnictwa i wsi.

3.2. Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej

Kierunek reform WPR UE podjęty w latach osiemdziesiątych i kontynuowany w latach dziewięćdziesiątych nie ulegnie zmianie również w nowym tysiącleciu. Potwierdza to część rolna „Agendy 2000”. Mimo wielu kontrowersji narodowych udało się bowiem osiągnąć kompromis. Przyjęte rozwiązania oznaczają zmiany we WPR najbardziej radykalne od czasu jej utworzenia. Uzgodnione propozycje dotyczą zmian we wspólnej organizacji rynków rolnych, a także zasad finansowania rozwoju obszarów wiejskich oraz uregulowań horyzontalnych.

Nowością jest zaproponowanie wielu instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach pojedynczego spójnego pakietu²⁷. Wsparcie to ma się odbywać poprzez:

²⁶ Dotyczy to wszystkich form płatności kompensacyjnych, wprowadzonych przez reformę MacSharpe'go w 1992 r. i zmodyfikowanych przez plik rozporządzeń wdrażających „Agendę 2000”, jak również pomocy z tytułu programów rolno-środowiskowych oraz wyliczanej na hektar pomocy dla producentów i hodowców, np. owiec, niektórych roślin (oliwek, chmielu, tytoniu), jedwabników, winogron itp.: M. Ciepielewska, *op. cit.*

²⁷ W miejsce dotychczasowych 9 rozporządzeń pojawia się jedno (1257/99), *ibidem*.

- wzmocnienie sektora rolnictwa i leśnictwa;
- wsparcie procesu modernizacji gospodarstw rolnych, marketingu i przetwórstwa towarów rolno-spożywczych oraz podnoszenia ich jakości;
- poprawę konkurencyjności obszarów wiejskich, czyli warunków życia na wsi; wsparcie dla tworzenia nowych miejsc zatrudnienia i dochodów tej ludności; pakiet pomocy dla młodych rolników oraz system wsparcia wcześniejszych emerytur;
- ochronę środowiska naturalnego i zachowanie unikalnego dziedzictwa europejskiej wsi; wspieranie praktyk przyjaznych ochronie środowiska naturalnego; rozszerzenie dotychczasowego wsparcia dla obszarów gospodarujących w trudnych warunkach na obszary, w których wymogi ochrony środowiska ograniczają swobodę gospodarowania rolników.

Od roku 2000 wszelkie finansowanie przez unię rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest regulowane rozporządzeniem rady 1257/99 z 17 maja 1999 r. oraz rozporządzeniem komisji 1750/99 z 23 lipca 1999 r. zawierającym przepisy wykonawcze i reguły zarządzania programem²⁸. Ich zadaniem jest unifikacja ram dla wszystkich projektów, zaś jako zasady realizacji programu zapisano:

- poprawa struktury gospodarstw rolnych, struktury przetwarzania i sprzedaży artykułów rolnych;
- konwersja i reorientacja rolniczego potencjału produkcji poprzez wprowadzenie nowych technologii i poprawę jakości;
- zachęta do produkcji na cele nie spożywcze;
- zrównoważony rozwój lasów;
- dywersyfikacja działalności celem dopełnienia lub działalności alternatywnej;
- utrzymanie i zapewnienie ciągłości prosperowania na obszarach wiejskich; rozwój działalności gospodarczej oraz utrzymanie i utworzenie nowych miejsc pracy z celem zapewnienia lepszej eksploatacji istniejącego potencjału;
- poprawa warunków pracy i życia;
- utrzymanie i promocja niskonakładowych systemów rolniczych;
- utrzymanie i promocja wartości przyrody oraz zrównoważone respektowanie wymogów środowiska w rolnictwie;
- usunięcie nierówności i promocja równych szans dla kobiet i mężczyzn.

Dwa główne cele nowego prawodawstwa w dziedzinie obszarów wiejskich to:

- zwrócenie się rolnictwa w kierunku produkowania w zgodzie ze środowiskiem, czyli z wykorzystaniem wspólnotowej definicji, tego co rozumiane jest jako dobre praktyki rolne;

²⁸ *Zaostrzone warunki wsparcia programów rozwoju obszarów wiejskich: FAPA*, „Agroekspres. Tydzień w Unii Europejskiej”, 15.09.1999, nr 182.

– zachęcenie do produkcji wyrobów poszukiwanych na rynku oraz zniechęcenie do produkcji artykułów stanowiących nadwyżkę rynkową.

Przy zatwierdzaniu projektów należy więc wziąć pod uwagę restrykcje względem produkcji lub ograniczenia wspólnotowego wsparcia w ramach wspólnej organizacji rynku. Tam, gdzie w ramach wspólnotowej organizacji rynku istnieją takie restrykcje, inwestycje mogące podnieść poziom produkcji poza te ograniczenia nie będą mogły korzystać z tego wsparcia.

Przyjęte regulacje, jak stwierdził unijny komisarz ds. rolnictwa – Franz Fischler²⁹, sprawiają, iż

WPR zmierza w kierunku wspierania ludzi, a nie produktów. Przewiduje bowiem wypłaty kompensat rolnikom, nie tylko za ich produkcję, lecz również za ich świadczenia na rzecz zachowania krajobrazu. Mimo reformy rolnicy w Unii nadal będą mieli zapewniony preferencyjny dostęp do unijnego rynku rolnego. [...] Wielofunkcyjne aspekty WPR kształtujące „europejski” model rolnictwa nie są do negocjacji i nie zostaną poświęcone na „ołtarzu wolnego handlu”.

Przyjęcie programu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, przewidzianego w „Agendzie 2000”, świadczy jednocześnie, że działania związane z realizacją zadań w ramach WPR UE zostały nierozzerwalnie połączone z nową koncepcją polityki strukturalnej unii.

Sytuacja polskiego rolnictwa była bardzo skomplikowana. Przemiany, jakim zostało poddane po roku 1989, musiały bowiem objąć wszystkie sfery. Poczynając od zmian w strukturze własnościowej rolnictwa, poprzez strukturę produkcji i organizację podstawowych rynków rolnych oraz wymiany z zagranicą, kończąc na problematyce finansowania i kształtowania dochodowości sektora. Wieloaspektowość przemian w rolnictwie sprawiła, że procesy te były wyjątkowo trudne. Po roku 1989 musiało zmienić się bardzo wiele, a ponadto zmiany te dotyczyły dużej grupy polskiego społeczeństwa, dla której rolnictwo stanowi źródło utrzymania. Niebagatelne znaczenie w tych procesach mają dążenia Polski do uzyskania statusu członka UE. Błędne byłoby jednak stwierdzenie, że jest to jedyna przyczyna przemian w polskim rolnictwie. Proces integracji Polski z UE ma raczej charakter katalizatora. Przebudowa polskiego rolnictwa powinna zaś być traktowana w kategoriach obiektywnych jako proces, który musiałby się odbyć nawet bez deklaracji członkostwa w UE. Podpisanie Układu Europejskiego spowodowało zaś jedynie wskazanie modelu docelowego tych przemian. Tym samym uznanie unijnych rozwiązań za efektywne i pozwalające na funkcjonowanie sektora rolnego jako równoprawnego z innymi działami gospodarki.

²⁹ *Ibidem*.

Nowa koncepcja finansowania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej wymusza konkretne dostosowania polskiego systemu rolnego do unijnych wzorców. Nie wystarczy już bowiem wyłącznie analiza schematów funkcjonowania poszczególnych rynków branżowych objętych wspólną organizacją rynków rolnych w ramach WPR. Dostosowania do wymagań unijnego rynku rolnego dotyczyć muszą również systemu organizacyjno-instytucjonalnego (np. wyspecjalizowanej agencji płatniczej). Zmiany we WPR UE podnoszące rangę restrukturyzacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich winny znaleźć odpowiednio silny oddźwięk również w nowej koncepcji polskiej polityki rolnej.

Złożenie przez Polskę wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej to wybór dalszej drogi rozwoju naszego kraju. Podjęcie tej decyzji ma ogromne znaczenie strategiczne, oznacza bowiem akceptację realizowanego przez wspólnotę modelu gospodarczego. Tym samym dążenie do członkostwa w UE, to podążanie drogą obraną przez tę grupę państw, czyli wzorowanie się na jej postępowaniu w poszczególnych sferach. Koncepcja finansowania i subsydiowania rolnictwa w Polsce musi więc uwzględniać elementy nowego modelu WPR UE uzgodnionego w ramach „Agendy 2000”.

Polska powinna jednak prowadzić samodzielną politykę rolną, aż do momentu członkostwa i dopiero wówczas przyjąć wszystkie mechanizmy WPR. Jednakże nagłe „przeskoczenie” z narodowej polityki rolnej do WPR nie jest możliwe. Istnieje więc konieczność wprowadzenia niektórych jej przepisów w okresie przedczłonkowskim. Już teraz wiadomo, że istotne znaczenie ma system instytucjonalny zarządzający WPR, bez którego objęcie Polski mechanizmami wspólnej organizacji rynków, jak i programami na rzecz poprawy sytuacji na obszarach wiejskich nie będzie możliwe. Większość obowiązków związanych z administrowaniem WPR mają wykonywać dwie, istniejące już agencje rządowe: Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. ARR będzie w systemie WPR UE pełnić rolę agencji płatniczej, zaś ARiMR administrować bezpośrednimi dopłatami wyrównawczymi.

Przystąpienie do Unii wiąże się z wykonaniem zadań, których zakres i złożoność w miarę zbliżania się do tego celu są coraz większe. Warunkiem koniecznym integracji gospodarczej jest bowiem ujednolicenie systemów prawa gospodarczego, przy czym obszary niezbędnej harmonizacji wzrastają wraz z postępem integracji. Państwa UE przyjęły zasadę, że warunkiem wstępnym rozpoczęcia negocjacji o członkostwo jest złożenie przez państwo kandydujące oświadczenia, w którym zobowiązuje się do przyjęcia „wspólnotowego dorobku prawnego” – *acquis communautaire*. Kwestia ta nie

podlega negocjacom³⁰, a wynika z brutalnego stwierdzenia, które potwierdziły procesy dostosowawcze wszystkich państw, które uzyskały status członka Unii, że „to państwo kandydujące stara się o członkostwo w UE, a nie odwrotnie”³¹.

Magdalena Rosińska

**THE PROBLEMS OF THE POLISH AGRICULTURE FINANCING
IN THE THEORY AND THE PERSPECTIVES OF THE POLAND'S MEMBERSHIP
IN THE EUROPEAN UNION**

One of the prerequisites for Poland's full-right European Union membership is participation in the EU Common Agrarian Policy (CAP). A necessary condition for integration in this field is an approximation of financing system of the agricultural sector to the concept realised within the CAP.

The purpose of this article is to analyse news and theories financing of the agricultural sector, on the example of Poland. This is an attempt to evaluate the process of transformation with respect to Poland's future EU membership.

The article is divided into three parts. The first one describes theory of financing of the agriculture a sensitive sector of economy and evolution of news concerning this field. The second part characterises Poland's agriculture financing system including main institutions controlling the agricultural market. The last part of the article presents new concept of financing of EU Common Agrarian and possible results of the transitions taking place in Poland.

³⁰ Wyjątki od tej zasady są możliwe, jednak jak pokazuje praktyka dotyczą tylko pełnoprawnych członków ugrupowania i mają charakter przejściowy, np. nieprzystąpienie do Unii ekonomicznej i monetarnej Danii i Wielkiej Brytanii.

³¹ J. Rowiński, *Harmonizacja prawa w dziedzinie gospodarki żywnościowej z prawem Unii Europejskiej – spojrzenie ekonomisty*, [w:] *Warunki uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 1999, s. 171–172.