ZESZYTY NAUKOWE Instytutu Administracji WSP w Częstochowie
Seria: Gubernaculum et Administratio z. II, 2002

Magdalena Wysogląd-Łukasik

Polityka strukturalna w ustawodawstwie Unii Europejskiej na przykładzie Francji i Irlandii a kierunki przemian strukturalnych w polskim rolnictwie

Zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej, coraz częściej przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych stawiają pytanie o przyszły kształt Unii Europejskiej. Przedstawiane są prognozy zakładające poszerzenie Unii o kolejne państwa członkowskie. Jednym z państw poddanych takiej analizie jest właśnie Polska.

Integracja z Unią Europejską oraz pełne członkostwo w jej strukturach od 1989 roku jest strategicznym celem i najwyższym priorytetem polskiej polityki. Wynika to z uwarunkowań historycznych Polski, jej tożsamości europejskiej, bliskości kulturowej oraz potrzeby bezpieczeństwa i stabilności politycznej.

Proces integracji europejskiej rozpoczął się w Polsce wraz z upadkiem reżimu komunistycznego. Ważnym jego elementem, decydującym o kształcie przyszłego członkostwa Polski z Unią Europejską są trwające negocjacje członkowskie[1].

Oficjalne nawiązanie stosunków dyplomatycznych między Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą we wrześniu 1988 roku otworzyło drogę do negocjacji w sprawie umowy o handlu oraz współpracy gospodarczej. W efekcie, 19 września 1989 roku Polska podpisała Umowę o handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej z EWG. Kolejnym etapem na drodze Polski do członkostwa w Unii Europejskiej było podpisanie dnia 16 grudnia 1991 roku Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi[2]. W preambule Układu znalazł się zapis o tym, iż ostatecznym celem Polski jest członkostwo we Wspólnotach Europejskich, a stowarzyszenie zdaniem stron pomoże w osiągnięciu tego celu.

Ponieważ niecelowym jest przedstawianie w tym miejscu całej historii procesu integracji Polski z Unią Europejską, należy zwrócić uwagę na fakt, iż negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską rozpoczęły się 31 marca 1998 roku i podzielone zostały na 29 ob-

---

[1] Por. materiały pt. *Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej*. Opracowane przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.

[2] Dz. U. Nr 11/194, poz. 38. Układ Europejski wszedł w życie 1 lutego 1994.

szarów. Niewątpliwie, negocjacje w obszarze dotyczącym rolnictwa — rozpoczęte 14 czerwca 2000 roku — są jednymi z najtrudniejszych. Podstawowym problemem jest dystans dzielący polskie rolnictwo od rolnictwa krajów Europy Zachodniej. Wśród wielu przeszkód na drodze do pełnego członkostwa Polski z Unią Europejską wymienia się niewłaściwą strukturę agrarną. W literaturze przedmiotu, podnosi się, iż: „W Polsce mamy nie tylko zacofaną, ale wręcz anachroniczną strukturę agrarną. W tym zakresie doszliśmy do punktu, w którym wadliwa struktura agrarna staje się głównym czynnikiem hamującym nie tylko postęp produkcyjny i społeczny. (...) Jej utrzymanie będzie zapewne osłabiać zdolności rozwojowe rolnictwa, a także obniżać ekonomiczną efektywność gospodarowania. Jest to problem najważniejszy w polityce rolnej i to — jak można sądzić — na długie lata"[3]. Ten pogląd, niestety, jest nadal aktualny.

Zakres przedmiotowy prowadzonych rozważań obliguje do wyjaśnienia pojęcia „struktura agrarna" oraz „polityka przekształceń strukturalnych".

Pojęcie „struktura agrarna" w doktrynie polskiej jest rozumiane w sposób odmienny w porównaniu z doktryną europejską. Wyjaśnić należy, iż pojęcie „struktura agrarna" i „struktura rolnictwa" nie wymagają rozróżnienia, gdyż pojęcia — agrarna i rolna — stosuje się zamiennie.

Pojęcie „struktura agrarna" na przestrzeni kilku ostatnich lat uległo ewolucji. O kierunku zmian świadczy m.in. fakt, iż początkowo zakres pojęciowy struktury agrarnej ograniczono wyłącznie do charakterystyki obszaru gospodarstw rolnych. Aktualnie pojęcie struktury agrarnej w literaturze przedmiotu rozumiane jest jako „... stan rolniczych jednostek produkcyjnych, tj. ich liczby i zróżnicowania według wielkości lub innych cech. Struktura rolnictwa jest wyrazem stopnia rozwoju gospodarczego danego kraju, jego możliwości technicznych, a także potrzeb indywidualnych i społecznych"[4].

Zdefiniowanie pojęcia struktury agrarnej w doktrynie zachodnioeuropejskiej wiąże się z koniecznością skonkretyzowania tego pojęcia w odniesieniu do ustawodawstwa konkretnego państwa. Wynika to zarówno z naturalnych odrębności warunków produkcji, takich jak klimat, ziemia, jak również z wielkości gospodarstw, metod produkcji, stopnia specjalizacji oraz wieku, a także kwalifikacji osób pracujących w gospodarstwach.

Przechodząc na grunt bardziej szczegółowych rozważań, należy zauważyć, iż uzasadniony wydaje się pogląd, że przedstawienie ogólnej definicji struktury agrarnej w doktrynie zachodnioeuropejskiej winno być rozpatrywane w trzech płaszczyznach:

1. ekonomicznej,
2. finansowej,
3. fizycznej, przy uwzględnieniu podziału na:
   a) gospodarstwa rozwojowe oraz
   b) gospodarstwa nierozwojowe.

W tym miejscu zasadne będzie nawiązanie do poglądu A. Lichorowicza, zdaniem którego pojęcie struktury agrarnej, zarówno w Traktacie Rzymskim, jak i w doktrynie zachodnioeuropejskiej, jest rozumiane „jako zespół czynników określających, mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodu producentów rolnych i ich wydajność pracy"[5].

---

[3] A. Woś, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, PWRiL, Warszawa 1987, s. 188.

[4] D. De Cornulier, A. Pilichoski, *Polityka agrarna, czyli o potrzebie efektywnych struktur w rolnictwie*, „Wieś i Rolnictwo", nr 3/93, s. 25 i n. oraz cytowana tam literatura.

[5] Por. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 11 oraz podana tam literatura.

Przedstawione powyżej rozważania zobowiązują także do wyjaśnienia pojęcia polityki przekształceń strukturalnych. W literaturze przedmiotu politykę tą rozumie się jako ogół celów, środków i metod działania publicznego na rzecz dostosowania rolnictwa do otoczenia, a także ulepszenia relacji między poszczególnymi czynnikami produkcji (ziemia, kapitał, praca), w tym optymalizowania obszaru gospodarstwa, wyposażenia oraz minimalizowania rozłogu[6].

Politykę rolną prowadzi państwo poprzez swoje wyspecjalizowane agendy, jednak w praktyce politykę taką prowadzą wszystkie podmioty gospodarcze, a państwo pozostaje tylko podmiotem wyznaczającym jej kierunki. Chcąc wpływać na przekształcenia strukturalne w rolnictwie, należy więc mieć m.in. na uwadze fakt, że kształt struktury agrarnej zaledwie w niewielkim stopniu może być przedmiotem wyboru politycznego.

Doświadczenia w zakresie kształtowania struktury agrarnej w polskim rolnictwie w porównaniu z krajami Europy Zachodniej wskazują na duże różnice. Odmienności w zakresie polskiego rolnictwa wynikają z różnych przyczyn, m.in. ze znacznego opóźnienia gospodarczego kraju. Należy pamiętać, iż przejście do gospodarki rynkowej zapoczątkowane zostało dopiero w 1989 roku, a więc wówczas gdy Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej była już faktem. Natomiast od pierwszych konkretnych rozwiązań prawnych zmierzających w kierunku regulacji Wspólnej Polityki Strukturalnej Unii Europejskiej w 1962 rok minęło przeszło ćwierć wieku. Tak więc proces przemian strukturalnych w krajach Unii Europejskiej obejmuje dziesięciolecia.

Przystępując do omówienia istoty przemian strukturalnych rolnictwa w Polsce, należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie: czy i dlaczego konieczne są przekształcenia strukturalne w polskim rolnictwie?

W Polsce jest ponad 2 miliony gospodarstw rolnych, a w rolnictwie pracuje około 30% ogółu zatrudnionych. Udział rolnictwa w tworzeniu produktu krajowego brutto sięga 14%. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi szacunkowo 8 ha. Jednakże większość gospodarstw rolnych w Polsce to małe gospodarstwa, nie przekraczające 5 ha[7]. W ostatnich latach liczba gospodarstw maleje[8], a średni areał gospodarstwa rośnie[9]. Jest to proces naturalny i korzystny.

Przekształcenia strukturalne w polskim rolnictwie są konieczne m.in. z uwagi na:
— duże rozdrobnienie struktury agrarnej w niektórych regionach kraju,
— wysoki stopień bezrobocia i znaczne przeludnienie wsi,

---

[6] D. De Cornulier, A. Pilichowski, *Polityka agrarna, czyli* ..., s. 25 i n.

[7] *Rocznik Statystyczny GUS*, Warszawa 1996 oraz Powszechny spis rolny 1996 rok. Dla porównania warto odnotować, iż średnia wielkość gospodarstw rolnych w Wielkiej Brytanii wynosi 68,9 ha, we Francji 30,7 ha, w Holandii 17,2 ha, we Włoszech 7,7 ha, w Grecji 5,3 ha. Podane za M. Dzierżyńska-Nowak, *Siedem polskich hektarów. Raport o stanie rolnictwa*, „Gazeta Wyborcza" z 6 lutego 1995 roku. Zob. także L. Ostrowski, *Coraz większe gospodarstwa*, „Rzeczpospolita" z 21 lutego 1999 roku, Nr 142 oraz W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1995 – 1999 i zamierzenia do roku 2000)*, [w:] IERiGŻ, Warszawa 1999.

[8] W latach 1990 – 1995 ubyło 90,5 tys. gospodarstw. Zmniejszyła się też liczba gospodarstw mniejszych obszarowo (2 – 15 ha) o 175,1 tys., ale i wzrosła liczba gospodarstw większych obszarowo (15 i więcej ha) o 33,8 tys. i gospodarstw typu działkowego (1 – 2 ha) o 50,8 tys. Zob. B. Borkowski, S. Stańko, *Prognoza liczby gospodarstw w poszczególnych grupach obszarowych w Polsce do roku 2000*, [w:] *Przemiany w strukturze agrarnej i zatrudnieniu rolniczym do końca XX wieku*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1997 oraz W. Michna, *Struktury przestrzenne rolnictwa i regionalizacja polityki rolnej*, [w:] *Rolnictwo w okresie transformacji systemowej (1989 – 1997)*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 48 i n.

[9] Por. E. Szot, *Nieefektywne bo małe*, „Rzeczpospolita" z 30 lipca 1999, Nr 176.

— niską wydajnością pracy będącą wynikiem niskich dochodów w rolnictwie,
— niski poziom organizacji rynku oraz brak sprawnego systemu powiązań producentów z przemysłem rolno-spożywczym, co wynika m.in. z braku instytucji i organizacji rynków rolnych na poziomie zbliżonym do unijnego,
— słaby rozwój infrastruktury technicznej w wielu regionach kraju,
— utrudniony dostęp środowisk wiejskich do systemu edukacji,
— niskim poziom tzw. samoorganizacji rolników, i inne.

Należy także pamiętać, że kwestia przekształceń strukturalnych ma strategiczne znaczenie z uwagi na procesy integracyjne z Unią Europejską.

Odpowiedź na postawione na wstępie pytanie jest jednoznaczna, przemiany strukturalne w polskim rolnictwie są niezbędne. Przemawiają za tym przedstawione powyżej dane. W świetle ostatnich wydarzeń — dotyczących dotacji dla polskiego rolnictwa ze środków Unii Europejskiej — niezwykle aktualnym jest kolejne pytanie. Czy na pewno przemiany w zakresie struktur agrarnych mogą zostać przeprowadzone wyłącznie w oparciu o własne środki finansowe rolników? Na pewno nie. Podobnie jak farmerzy w poszczególnych państwach Unii Europejskiej nie modernizowali i nie restrukturyzowali swoich gospodarstw w oparciu o własne środki — gdyż pochodziły one z dotacji Unii Europejskiej — tak i polskie rolnictwo absolutnie nie jest w stanie dokonać tego bez wsparcia z zewnątrz, np. w postaci środków przedakcesyjnych, a następnie funduszy strukturalnych oraz dopłat do rolnictwa. Poniższe rozważania na temat polityki strukturalnej w Unii Europejskiej mają na celu uzasadnienie powyższego twierdzenia.

Przedmiotem rozważań będzie syntetyczne przedstawienie najważniejszych elementów polityki strukturalnej w Europie Zachodniej, na przykładzie wybranych krajów Unii Europejskiej. Analiza przemian strukturalnych w tych państwach Unii Europejskiej pozwoli na wyciągnięcie wniosków być może przydatnych dla przekształceń strukturalnych w rolnictwie polskim.

Wykorzystując doświadczenia Unii Europejskiej, należy jednak mieć świadomość, iż reformy strukturalne w poszczególnych państwach członkowskich były wprowadzane wiele lat wcześniej. Aktualnie widoczne są efekty tych reform, które zostały oparte w dużym stopniu na znacznej pomocy finansowej. Trudno więc wymagać, aby sytuacja w polskim rolnictwie odpowiadała zreformowanemu i wspieranemu finansowo oraz instytucjonalnie rolnictwu państw Unii Europejskiej.

Przemiany agrarne zachodzące w poszczególnych krajach Unii Europejskiej mają pewne wspólne cechy, np. wsparcie procesów adaptacji strukturalnej rolnictwa, m.in. poprzez wspieranie młodych rolników, rozwój terenów górskich, tworzenie grup producenckich, szkolenia dla rolników. Niemniej jednak niezależnie od prowadzonej Wspólnej Polityki Rolnej podlegają one odrębnym mechanizmom wynikającym z odmienności poszczególnych państw, a nawet ich regionów.

Należy podkreślić, iż przedstawione poniżej rozważania nie pretendują do wyczerpującej analizy przekształceń strukturalnych i towarzyszących im instrumentów ekonomiczno-prawnych w ustawodawstwie omawianych państw. Zmierzają one jedynie do przedstawienia generalnych kierunków tych przemian i wspierających je instrumentów ekonomicznych i prawnych.

Zakres analizy ograniczono do dwóch, celowo wybranych państw Unii Europejskiej — Francji i Irlandii. Uzasadnienie wyboru tych państw stanowi fakt, iż w każdym z nich przemiany strukturalne, pomimo pewnych prawidłowości, przebiegały inaczej, a także różny był poziom subsydiowania rolnictwa.

Wybór Francji jest uzasadniony także tym, iż zwraca uwagę podobieństwo co do kształtu struktury agrarnej we Francji przed 1957 rokiem oraz obecnego kształtu struktury agrarnej w Polsce. Niemniej interesująco przedstawia się także proces przemian strukturalnych w Irlandii, dlatego i on został objęty analizą.

1. Francja

Na wstępie należy zaznaczyć, iż obecna polityka rolna Francji zaczęła być kształtowana już po II wojnie światowej, a jej fundamenty wyznaczyły:
1. Ustawa (nr 60 – 808) z 5 sierpnia 1960 roku o orientacji rolnej oraz
2. Ustawa (nr 62 – 917) z 8 sierpnia 1962 roku między rolnictwem a narodem.

Podstawą zasadniczego przekształcenia rolnictwa we Francji jak i w Europie Zachodniej był Traktat Rzymski[10]. Podstawowe zasady polityki rolnej we Francji nawiązujące do głównych celów Traktatu określone zostały we wspomnianej ustawie o orientacji rolnej oraz dokończone ustawą między rolnictwem a narodem. Ustawy te dotyczyły modernizacji rolnictwa i obejmowały trzy cele, odnoszące się do:
1) rolników,
2) produktów,
3) terytorium.

Wyznaczenie tego typu ram ustawodawstwa spowodowało wyznaczenie trzech zasad polityki rolnej, dotyczących:
1) polityki rozwoju, opartej na koncepcji wspierania rolników jako przedsiębiorców,
2) polityki organizacji produkcji, dążącej do osiągnięcia doskonalszej równowagi między rozmaitymi gałęziami przemysłu, co docelowo miało odbywać się z korzyścią dla rolników,
3) polityki strukturalnej, opartej na mobilności rolników oraz dystrybucji środków produkcji, a zwłaszcza ziemi[11].

W nawiązaniu do wymienionych zasad polityki rolnej należy podkreślić, iż system francuski oparty jest na współzarządzaniu, tzn. realizowaniu „polityki strukturalnej" przez administrację państwową i zawodowe organizacje rolników. System ten działa w skali:
1. departamentów,
2. regionów,
3. państwa oraz
4. na szczeblu europejskim.

Ad. 1. Na szczeblu departamentu „parytetowe" komisje zobowiązane są do kontrolowania struktur[12], tzn. do wydawania zezwoleń na uprawę nowych ziem do pułapu po-

---

[10] Traktat podpisany w Rzymie dnia 25 marca 1957 roku przez sześć państw: Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, Republikę Federalną Niemiec i Włochy, na mocy którego powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG). Równolegle podpisano Traktat powołujący do życia Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM). Oba traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958 roku. Tekst Traktatu: *Prawo Wspólnot Europejskich, dokumenty i orzecznictwo*, Wybór i redakcja W. Czapliński, R. Ostrihanski, A. Wyrozumska, Warszawa 1994.

[11] H. Wehrlin, *Identyfikacja priorytetów w sektorze rolnictwa i przetwórstwa spożywczego, identyfikacja strategii, Raport Krajowy: Francja, sierpień 1997*, Centre National Pour Aménagement des Structures des Exploitation Aricole, s. 6. oraz por. *Polityka rolna i jej tendencje rozwojowe*, Ambasada Republiki Francuskiej w Polsce, Serwis informacji rolniczej, Warszawa 1998, s. 47 i n.

[12] Celem jest zapobieganie przejmowaniu ziemi pojawiającej się na rynku przez rolników, którzy i tak mają największe gospodarstwa.

wierzchni określonej osobno dla każdego departamentu. Departamentalne Stowarzyszenie na rzecz Zagospodarowania Struktur Gospodarstw Rolnych (ADESEA) oraz regionalne agendy Państwowego Centrum Zagospodarowania Struktur Gospodarstw Rolnych (CNASEA) zobowiązane są do informowania rolników i udzielania im pomocy.

Ad. 2. Na szczeblu regionów działają Spółki Zagospodarowania Gruntów i Urządzeń Rolnych (SAFER), które zostały zobowiązane do kontrolowania obrotu gruntami rolniczymi. Spółki te zostały utworzone na podstawie art. 15 ustawy z dnia 5 sierpnia 1960 roku o orientacji rolnej.

Wyszczególnione zostały następujące cele SAFER:
— poprawa struktur (jednostek) gospodarowania na roli,
— zwiększenie areału niektórych gospodarstw,
— ułatwianie uprawiania gleb oraz zagospodarowania się rolników.

W realizacji tych zadań spółki SAFER dysponują m.in. następującymi środkami prawnymi:
— prawem pierwokupu; aby umożliwić skorzystanie z tego prawa, spółki SAFER są informowane o wszystkich transakcjach sprzedaży ziemi, a sprzedaż może zostać unieważniona, jeżeli agencje nie zostały należycie o niej poinformowane,
— prawem nabywania nieruchomości, które pojawiają się na rynku, bez możliwości ich wywłaszczania oraz ich odsprzedaży na warunkach wpływających na poprawę struktur gospodarstw rolnych,
— kontroli cen sprzedaży.

Obecnie we Francji istnieje około 26 spółek SAFER, mniej więcej po jednej w każdym regionie. Funkcję członka zarządu SAFER sprawuje z urzędu Krajowe Centrum ds. Zagospodarowania Struktur Gospodarstw Rolniczych (CNASEA)[13].

Od chwili powstania SAFER nabył 3 miliony ha ziemi, dzięki którym dokonano powiększenia 300 000 gospodarstw. Przyczynił się także do zagospodarowania na ziemi 40 000 nowych rolników. SAFER może także ułatwić kandydatowi dostęp do kredytów, zwłaszcza jeżeli występuje konieczność dokupienia gruntów.

Należy zauważyć, iż w polskim ustawodawstwie brak jest obecnie podobnego instrumentu kontroli obrotu gruntami rolnymi, co niewątpliwie stanowi duży mankament.

Ustawą z dnia 23 stycznia 1990 roku noszącą nazwę ustawy dodatkowej do ustawy o ukierunkowaniu rolnictwa rozszerzono uprawnienia SAFER, odchodząc od przypisanej mu roli związanej ściśle z rolnictwem.

Obok SAFER-u jako instrumentu strukturalnej polityki rolnej we Francji należy także wymienić kontrolę strukturalną. Kontrolowanie struktur ustanowione zostało na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 1960 roku o orientacji rolnej oraz ustawy z dnia 8 sierpnia 1962 między rolnictwem a narodem. Kontroli tej francuski kodeks rolny wyznacza trzy cele:
— umożliwienie urządzenia się młodym rolnikom, spełniającym warunki wykształcenia i doświadczenia zawodowego,
— przyczynianie się do stworzenia lub zachowania gospodarstw rodzinnych,

---

[13] *Identyfikacja priorytetów w sektorze rolnictwa i przetwórstwa spożywczego, identyfikacja strategii, Raport Krajowy: Francja, sierpień 1997*, H. Wehrlin, *Centre National Pour Aménagement des Structures des Exploitation Aricole*, s. 6. oraz por. *Polityka rolna i jej tendencje rozwojowe*, Ambasada Republiki Francuskiej w Polsce, Serwis informacji rolniczej, Warszawa 1998, s. 33 i n.

— określanie warunków przystąpienia do zawodu rolniczego osób fizycznych pochodzących z innych kategorii społecznych lub zawodowych i wykonywania działalności rolniczej w niepełnym wymiarze czasu przez środowiska wiejskie nierolnicze[14].

Istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli strukturalnej mają kolejne ustawy, zmieniające bądź rozszerzające uregulowania prawne, obowiązujące na mocy ustaw z 1960 i 1962 roku, a są to w szczególności:

1) ustawa (nr 80/502) z dnia 4 lipca 1980 roku o ukierunkowaniu (orientacji) polityki rolnej,
2) ustawa z dnia 1 sierpnia 1984 roku o ukierunkowaniu rolnictwa,
3) ustawa z dnia 31 grudnia 1985 roku o zagospodarowaniu gruntów rolnych,
4) ustawa (nr 88/1202) z dnia 30 grudnia 1988 roku zwana „adaptacją gospodarstwa rolnego do jego środowiska ekonomicznego i socjalnego".

Ad. 3. Na szczeblu państwa działa CNASEA — Krajowe Centrum ds. Zagospodarowania Struktur Gospodarstw Rolniczych. Organizacja ta została powołana w celu zarządzania środkami budżetowymi na przyspieszenie i ukierunkowanie zmian strukturalnych zwiększających efektywność gospodarowania. Działalność CNASEA obejmuje szeroki obszar polityki agrarnej Francji, od współzarządzania i realizacji polityki rozwoju regionów wiejskich, poprzez politykę zatrudnienia do organizacji i przeprowadzania szkoleń[15].

Centrali podlegają delegatury regionalne. Jednym z głównych zadań oddziałów regionalnych jest uruchamianie procedur związanych z przyznawaniem kredytów preferencyjnych i kontrolą celowości wykorzystania przyznanych środków oraz wspomaganie procesów strukturalnych poprzez subwencje dla rolników uczestniczących w programach: odłogowania gruntów, rozwijania rolnictwa ekologicznego i innych.

Istotny jest fakt, iż system pomocy państwa w zakresie restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa francuskiego za pośrednictwem CNASEA jest ściśle określony. Wśród zasad kredytowania rolnictwa wyróżnić należy m.in. następujące kwestie:

— pomocą ze środków publicznych mogą zostać objęci rolnicy legitymujący się odpowiednim wykształceniem,
— kryterium dochodowe, kredyty preferencyjne mogą zostać przyznane tylko rolnikom uzyskującym w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną i utrzymującą się z pracy w gospodarstwie dochód rolniczy na poziomie niższym niż przeciętny dochód w działach pozarolniczych w danym regionie,
— wymóg odpowiedniego udziału środków własnych w planowanym przedsięwzięciu,
— pomoc nie obejmuje kierunków produkcji wysokoopłacalnych,
— warunkiem przyznania pomocy jest dokumentacja, której najważniejszą częścią jest plan rozwoju opracowany zgodnie ze schematem obowiązującym w danym departamencie. Plan opracowywany jest przez doradców ADASEA — Departamentalne Stowarzyszenie ds. Zagospodarowania Struktur Gospodarstw Rolniczych — przy współudziale rolnika. W opracowywaniu części finansowej udział bierze przedstawiciel banku.

---

[14] B. Peignot, *Kształtowanie struktury obszarowej francuskiego rolnictwa w kontekście polityki strukturalnej Wspólnoty Europejskiej*, „Prawo Rolne", z. 4 (22), 1996, s. 56 in.

[15] A. Kowalski, *Rola Agencji Rządowych w procesie modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa w Polsce i we Francji*, s. 276.

— rolnik, który otrzyma pomoc ze środków CNASEA, zobowiązany jest prowadzić księgowość przez okres nie krótszy niż 10 lat[16].

W Polsce instytucją, która powstała w oparciu o doświadczenia CNASEA, jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[17] (ARiMR). Jednakże analiza działalności obydwu instytucji dowodzi, iż istnieją daleko idące rozbieżności w sposobie realizacji zadań dotyczących polityki rolnej. Przykładem wspomnianych rozbieżności jest m.in. działalność w zakresie realizacji polityki regionalnej państwa, wspierającej programy zmniejszające zróżnicowanie przestrzenne gospodarki, społeczeństwa i środowiska przyrodniczego. ARiMR zaledwie w niewielkim stopniu uwzględnia konieczność przestrzennego zróżnicowania procesów gospodarczych, przykładem czego jest np. struktura udzielanych kredytów na zakup ziemi w województwach o i tak dużym popycie na ziemię.

Ad. 4. Na szczeblu europejskim od 1962 roku istnieje sekcja FEOGA oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (FEDER), finansujące poprawę strukturalną w państwach członkowskich.

Priorytetem francuskiej polityki strukturalnej jest:

a) pomoc gospodarstwom obejmowanym przez młodych rolników[18] oraz

b) pomoc dla terenów górskich i o niesprzyjających warunkach.

Ad. a) W polityce strukturalnej EWG specjalne dotacje dla młodych rolników przejmujących gospodarstwa wprowadzone zostały w 1985 roku[19].

We Francji początki polityki wspierania młodych rolników datuje się na rok 1965, i tak od przeszło trzydziestu lat jednym z najważniejszych zadań publicznych jest przyciągnięcie na wieś młodych rolników. Stanowi to jeden z priorytetów polityki rządowej dotyczącej zatrudnienia oraz włączenia w życie zawodowe młodych. Celem tej polityki jest zachęcenie jak największej liczby młodych ludzi (21 – 35 lat), o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych do prowadzenia gospodarstw w ramach dobrze opracowanych projektów[20].

W ramach działalności CNASEA stworzono młodym rolnikom możliwość łatwiejszego dostępu do ziemi przekazywanej na mocy przepisów emerytalno-rentowych. Wcześniej, w latach 1960 – 1962, powstały: Fundusz Przekształceń Strukturalnych i Spraw Socjalnych — FASASA — oraz SAFER. Ich zadaniem jest przyspieszenie wymiany pokoleń oraz uwalnianie ziemi na potrzeby młodych rolników przejmujących i powiększających

---

[16] *Vademekum wdrażania Wspólnotowych Funduszów Strukturalnych we Francji 1994 – 1999*, Delegacja ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Rozwoju Terytorialnego, Warszawa 2000, s. 278 i n.

[17] Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.).

[18] Pod pojęciem młody rolnik w myśl przepisów prawa polskiego rozumie się — osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, podejmujące lub prowadzące działalność w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, działów specjalnych produkcji rolnej, rybołówstwa i rybactwa, które w dniu zawarcia umowy kredytu nie przekroczyły 40 roku życia, posiadają wykształcenie rolnicze lub mają udokumentowany 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej o kierunku zgodnym z działalnością, na którą zostanie przeznaczony kredyt, mogą być rencistami posiadającymi orzeczenie o stanie zdrowia nie zawierające przeciwwskazań do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, nie są emerytami. Kryterium wieku w przedziale od 18 – 40 lat, poza Polską funkcjonuje w Belgii, Danii, Niemczech, Grecji, Luksemburgu, Portugalii. W innych krajach, ww. granica wieku została obniżona do 35 roku życia, np. w Hiszpanii, Francji, Irlandii.

[19] Rozporządzenie NR 797/85 z dnia 12 marca 1985 roku w sprawie poprawy skuteczności struktury agrarnej.

[20] *Panorama Rolnictwa i Przemysłu Rolno-Spożywczego* ..., s. 15.

gospodarstwa. Pomoc dla młodych rolników w formie dotacji wprowadzono jako element polityki strukturalnej, której początek datuje się na rok 1973 roku[21].

Ad. b) Realizacja polityki na rzecz rolników pochodzących z obszarów górskich, rozpoczęła się we Francji w 1959 roku, z chwilą wejścia w życie ustawy (nr 59/1454) tzw. finansowej, która definiuje pojęcie rolników górskich.

Pomoc kapitałowa w postaci dotacji dla osadnictwa młodych rolników (DJA: dotation d'installation aux jeunes agriculteurs), ustanowiona w 1973 roku dla terenów górskich i innych terenów trudnych, rozszerzona została następnie na całe terytorium kraju. Wysokość dotacji, która zwykle jest bardzo motywująca, zależy od strefy osiedlania (dzięki DJA w 1995 roku wprowadzono w życie 8 345 projektów). Dyrektywa Europejska (nr 75/268) z dnia 28 kwietnia 1975 roku o rolnictwie górskim i innych regionach o trudnych warunkach produkcji rolnej, na temat gospodarowania na roli na obszarach górskich oraz pewnych obszarach o mniej korzystnych warunkach, prowadziła do zakwalifikowania 6 000 francuskich gmin jako obszarów o mniej korzystnych warunkach stanowiących 45% ogółu użytków rolnych. Dyrektywa definiuje „obszary górskie" jako obszary zagrożone wyludnieniem oraz obszary, na które wywierają wpływ pewne specyficzne ograniczenia.

Mając na celu poprawę dochodów, ochronę środowiska oraz kontrolę rynku na obszarach kraju słabszych strukturalnie, polityka ta umożliwia państwom członkowskim przyznanie płatności wyrównawczych ze względu na naturalne ograniczenia[22].

Należy podkreślić, że nowela do ustawy o orientacji rolniczej z dnia 26 maja 1999 roku wprowadziła do kodeksu rolnego kontrakt terytorialnego użytkowania gruntów (CTE)[23].

Kontrakty terytorialnego użytkowania dotyczą orientacji i produkcji użytkowania gruntów, zatrudnienia i jego aspektów socjalnych, wydatków związanych z użytkowaniem gruntów mających na uwadze ochronę źródeł naturalnych, użytkowanie przestrzeni czy też inne działania mające na celu rozpowszechnienie i realizację wspólnych celów dotyczących produkcji rolnej.

Kontrakty terytorialnego użytkowania gruntów są prawnymi instrumentami, które wspierają rozwój rolnictwa w departamencie. Ich istota polega na tym, iż zakładają one pomoc finansową dla podmiotów, które rozpoczną działania objęte zakresem przedmiotowym kontraktu. Kontrakt taki może zostać zawarty pomiędzy rolnikiem a państwem, którego przedstawicielem jest prefekt. Wszyscy rolnicy, strony kontraktu, powinni zobowiązać się do przestrzegania określonych reguł, które dotyczą:

— rolniczego użytkowania gruntów,
— zajęcia minimalnej powierzchni gruntów,
— użytkowania gruntów adekwatnego z ustaleniami regulaminów obowiązujących w strukturach rolniczego użytkowania.

Według założeń wyszczególnionych w dekrecie, CTE dotyczą dotacji udzielanych użytkownikowi-rolnikowi przez państwo. Nie oznacza to bynajmniej, że CTE jedynie potwierdzają treść wyżej wspomnianych kontraktów. Każdy z tych kontraktów może być ne-

---

[21] J. Sawicka, J. Żuk, S. Stańko, H. Czemplik, *Polityka agrarna w krajach Europy Zachodniej*, FAPA, Warszawa 1995, s. 39.

[22] Por. *Identyfikacja priorytetów w sektorze rolnictwa i przetwórstwa spożywczego* ..., s. 52.

[23] Por. F. Collart Dutilleul, *Les contrats territoriaux d'exploitation (1)*, „Revue de droit rural" no 274 juin – juillet 1999, s. 344 – 349. Zob. także na temat *Plany — kontrakty — między państwem a regionem*, [w:] H. Wehrlin, *Identyfikacja priorytetów w sektorze rolnictwa i przetwórstwa spożywczego* ..., s. 29.

gocjowany z użytkownikiem i uwzględnia plany użytkownika gruntów. CTE uwzględniają podstawowe cele odpowiadające wspólnym interesom państwa i rolnika.

Celem CTE jest: umożliwienie rozwinięcia całościowych planów ekonomicznych, których dodatkowym aspektem jest uwzględnienie ziemi rolniczej; wzrost zatrudnienia; sformułowanie zróżnicowanych funkcji rolnictwa, czyli także innych poza produkcyjnych; uczestnictwo w zarządzaniu terytorium; wprowadzanie programów środowiskowych. Cele te świadczą o tym, że CTE, jako prawne instrumenty, posiadają szczególny charakter prawny. Są to umowy szczególne, których treść jest zależna od sposobu użytkowania gruntów oraz zawierają one wspólne założenia i działania niezależnie od tego, czy dotyczą one polityki rozwoju terytorialnego, czy też środowiskowego. W ten sposób CTE umożliwiają wprowadzenie określonej polityki rolnej na danym terytorium kraju (w departamencie), zmniejszenie istniejących dysproporcji między środkami pomocy publicznej i ujednolicenie już istniejących formy pomocy. CTE mają decydujące znaczenie w podejmowaniu działań rolno-środowiskowych wprowadzanych przez Unię Europejską. W efekcie pomoc oferowana przez CTE jest przeznaczona do użytkowania ziemi, a nie do produkcji rolnej.

Zobowiązania te są nieco standardowe, skoro najczęściej są uzależnione od kontraktów zawieranych pomiędzy rolnikiem a przedstawicielem państwa — prefektem. Niemniej jednak mogą być dostosowane do indywidualnych potrzeb użytkowania gruntów.

2. Irlandia

Analiza przemian strukturalnych zachodzących w rolnictwie irlandzkim w okresie przed- i poakcesyjnym z Unią Europejską wskazuje na niewątpliwy sukces oraz płynące z tego korzyści ekonomiczne i polityczne.

Doświadczenia Irlandii mogą być przykładem dla polskiej gospodarki. Natomiast podobieństwa w zakresie struktury gospodarstw rolnych — w czasie gdy Irlandia wchodziła do EWG w 1973 roku, a obecną strukturą obszarową gospodarstw w Polsce — mogą stanowić jedną z przesłanek ubiegania się Polski o przyjęcie do Unii Europejskiej.

Irlandia w drodze negocjacji otrzymała pięcioletni okres na zaadaptowanie się do warunków polityki wewnętrznej EWG, a w tym także warunków Wspólnej Polityki Rolnej.

Lata siedemdziesiąte stanowiły okres największego rozkwitu w historii rolnictwa irlandzkiego. Do roku 1978 odnotowywano stały wzrost dochodów farmerów. W związku z tym nikt nie był zainteresowany rozwojem alternatywnych źródeł dochodu na wsi, czy w szerszym ujęciu — ideą całościowego rozwoju obszarów wiejskich. Nie zwracano także uwagi na fakt blokowania właścicielom najmniejszych gospodarstw rolnych dostępu do kapitału oraz wiedzy[24].

W okresie od 1978 do 1982 roku realne dochody farmerów zaczęły się zmniejszać. Zauważalne były cztery typy reakcji irlandzkich farmerów na spadek cen produktów rolnych w tym czasie, a mianowicie[25]:

---

[24] S. O'Reilly, *Wieś a Unia Europejska: przypadek Irlandii*, [w:] *Rozwój obszarów wiejskich w perspektywie integracji z Unią Europejską*, red. nauk. A. Kaleta, Toruń 1998, s. 65.

[25] Tamże, s. 67. W Raporcie NESC (Narodowa Rada Społeczno-Ekonomiczna) z 1992 roku stwierdzono, iż problemy strukturalne tego typu uniemożliwiają sporej grupie farm uzyskanie dostępu do udogodnień oferowanych przez Wspólną Politykę Rolną. Komentując dalej: „Taka mała część budżetu rolnego EWG poświęcona jest polityce społeczno-strukturalnej, iż w rezultacie reforma strukturalna rolnictwa spada na barki rządu Irlandii".

1. rosnąca specjalizacja, ze szczególnym zwróceniem uwagi na produkcję mleka,
2. praca poza gospodarstwem, w efekcie czego nastąpił wzrost farmerów pracujących poza gospodarstwem z 26,3% w 1980 roku do 37% w 1987 roku,
3. migracja ludności ze wsi, co spowodowało załamanie się rodzinnego modelu gospodarowania,
4. rezygnacja z dostosowania się do nowych warunków gospodarowania i przyjęcie pomocy ze strony opieki społecznej oraz w formie dotacji i grantów.

W latach 1971 – 1986 zatrudnienie w rolnictwie spadło o 39%.

Doświadczenie Irlandii dotyczące początkowego okresu integracji z Unią Europejską i wdrażania zasad Wspólnej Polityki Rolnej mogą być wykorzystane w obecnej sytuacji Polski — w zakresie korzystania ze środków przedakcesyjnych (np. SAPARD), a następnie gdy po wstąpieniu w struktury unijne objęta zostanie pomocą z Funduszy Strukturalnych. W związku z czym należy pamiętać, iż mówiąc o początkowym fiasku prób wcielenia w życie strategii rozwojowych wsi i rolnictwa w Irlandii z lat sześćdziesiątych, można wymieniać trzy przyczyny takiego stanu rzeczy:

1. od czasu wstąpienia Irlandii do EWG najbardziej absorbującym uwagę wysiłkiem w materii modernizacji wsi była maksymalizacja dochodów farmerów,
2. zmniejszyło się znaczenie procesów planowania rozwoju regionalnego, w momencie ustanowienia przez Wspólnotę Europejską priorytetów w zakresie polityki strukturalnej, z inicjatywy rządu irlandzkiego cały kraj uznany został za jeden region i objęty „Celem nr 1". Tym samym uznanie Irlandii za jeden region automatycznie wykluczyło możliwość zastosowania specjalnej polityki względem najsłabiej rozwiniętych części kraju. Znaczącą rolę odegrało połączenie działalności pozarolniczej z zatrudnieniem w lokalnych centrach przemysłowych.
3. przesunięcie uwagi w polityce i planowaniu rządów w kierunku zagadnień makroekonomicznych[26].

Refleksja, jaka nasuwa się w związku z przedstawionymi powyżej przyczynami początkowych niepowodzeń wprowadzania Wspólnej Polityki Rolnej w Irlandii, dotyczy przede wszystkim braku zaangażowania się państwa w proces rozwoju regionów i obszarów wiejskich.

W odniesieniu do rolnictwa irlandzkiego w latach 1994 – 1999 realizowany był sześcioletni program przemian strukturalnych i rozwoju wsi. Zgodnie z jego założeniami wieś i rolnictwo miały otrzymać 1,52 mld funtów irlandzkich (w tym 778 mln funtów irlandzkich z UE). Program ten dotyczył siedmiu kierunków, obejmujących[27]:

1. inwestycje rolnicze,
2. ogólne zmiany strukturalne (w tym pomoc dla młodych rolników),
3. przekształcenia gospodarstw na inne kierunki produkcji,
4. rolnictwo w rejonach słabiej rozwiniętych,
5. rozwój badań nad rozwojem zrównoważonego rolnictwa,
6. doradztwo dla gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw wiejskich,
7. szkolenia rolników i gospodyń wiejskich w celu zwiększania umiejętności biznesowych i przygotowania do alternatywnego zawodu.

---

[26] Tamże, s. 67, 68.

[27] Zob. J. Niemczyk, *Sytuacja i systemy regulacji produkcji oraz rynku w sektorze mlecznym i mięsnym w Irlandii*, Warszawa 1998, FAPA, s. 7 i n.

Z uwagi na zakres prowadzonych rozważań omówienia wymagają punkty 1 – 4.

Ad. 1. W ramach inwestycji rolniczych rolnicy mogli otrzymać pomoc w następującej formie:

a) tzw. grantu na rozwój gospodarstwa, gdy jego roczny dochód na jednego pełnozatrudnionego był niższy od ustalonego progu oraz jeśli realizowało ono inwestycje według zatwierdzonego planu rozwoju, przyjętego przed 8 grudnia 1994 roku (od 1995 roku podkierunek ten realizowany był tylko dla ogrodników). Jednakże maksymalna wartość inwestycji w gospodarstwie objętym dopłatą nie mogła być wyższa niż 45,0 tys. funtów irlandzkich[28].

b) granty na inwestycje udoskonalające higienę obór i mleka[29] (zgodnie z Dyrektywą do Spraw Higieny UE).

c) dotacjami mogły być również objęte gospodarstwa budujące urządzenia do gromadzenia i utylizacji odpadów i ścieków oraz drogi i wodociągi.

W sumie rolnik mógł otrzymać na wyżej wymienione cele grant nie większy niż 90 tys. funtów irlandzkich.

Ad. 2. W ramach kierunku drugiego rolnicy mogli otrzymać pomoc w formie:

a) grantów na zagospodarowanie dla młodych rolników. Kryterium warunkującym skorzystanie z tej formy pomocy spełniali rolnicy w wieku do 35 lat, którzy przejęli po raz pierwszy gospodarstwo lub prowadzili gospodarstwo co najmniej dwa lata. Dodatkowo w gospodarstwie wymagana była praca jednego pełnozatrudnionego oraz rolnik musiał posiadać pełne prawo do użytkowanej ziemi. Wówczas rolnik otrzymywał tzw. premię w wysokości 5,6 tys. funtów irlandzkich[30].

b) grupy producenckie mogły otrzymać dotacje pokrywające koszty tworzenia grupy, wydatki operacyjne oraz koszty projektów urządzeniowych i administracyjne. Koszty te mogły być pokrywane przez pierwsze pięć lat licząc od daty założenia grupy. System ten miał za zadanie stymulowanie powstania grup producenckich[31].

Ad. 3. W ramach tego programu finansowane jest m.in. zatrudnienie w Irlandii dwudziestu urzędników mających za zadanie upowszechnianie na poziomie krajowym m.in. usług międzysąsiedzkich polegających na zastępstwie rolnika chorego, będącego chwilowo poza gospodarstwem, i inne.

Ad. 4. Wspieranie rolnictwa (traktowane także jako bezpośrednie wsparcie dla dochodów rolniczych w rejonach słabiej rozwiniętych, zgodnie z Dyrektywą Rady EWG 268/75 z późn. poprawkami) dotyczy gospodarstw o powierzchni co najmniej 3 ha. Dodatkowe kryterium dotyczy wieku rolnika — co najmniej 18 lat oraz zobowiązania się do prowadzenia gospodarstwa co najmniej przez okres 5 lat, licząc od momentu otrzymania pierwszej płatności w ramach tego kierunku. Płatności są dokonywane do każdej sztuki, np. wsparcie na jedną owcę, zwłaszcza w rejonach górskich, wynosiło 10 funtów irlandzkich. Ponadto rolnicy otrzymywali także premię do każdej owcy w wys. 13,99 funtów irlandzkich.

---

[28] W 1996 roku wydano w Irlandii w ramach tych działań 15,5 funtów irlandzkich.

[29] Wielkość grantów była tym większa im mniejsze było gospodarstwo mleczne, np. 60% grantów mogą otrzymać rolnicy, których kwota jest niższa od 15 tys. galonów mleka; 40% rolnicy z kwotą pomiędzy 15 a 30 tys. galonów oraz 25% rolnicy z kwotami od 30 – 40 tys. galonów. Warunkiem jest również progowy dochód z gospodarstwa. Maksymalny koszt inwestycji nie mógł być wyższy od 45 tys. funtów irl. W 1996 roku wydano w Irlandii w ramach tych działań 7,4 mln funtów irl.

[30] W 1996 roku z tego tytułu rolnicy otrzymali 6,5 mln funtów irlandzkich.

[31] W sumie na ten cel wydano w 1996 roku 311 tys. funtów irlandzkich.

(1996 rok) oraz w rejonach słabiej rozwiniętych dodatkowo premię w wysokości 5,51 funtów irlandzkich.

Zadania objęte kierunkami 5, 6, 7 miały zwłaszcza na celu kreowanie zmian świadomościowych i kwalifikacyjnych w środowiskach rolniczych, czego dzisiaj odnotowywane są pozytywne efekty[32].

W latach osiemdziesiątych w Irlandii zaczęto wprowadzać szeroką gamę programów narodowych i unijnych na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa. W ramach inicjatywy Unii Europejskiej wprowadzono program LEADER I oraz LEADER II. Idea programu LEADER została sprecyzowana we Wspólnocie Europejskiej w 1991 roku. Pierwszy dokument został przyjęty 19 marca 1991 roku[33]. Jego istota polega na ukierunkowaniu pomocy dla wsi i rolnictwa. W Irlandii program LEADER uruchomiony został w styczniu 1992 roku. Zakresem jego wsparcia objęte zostały regiony wyludnione oraz o względnie dużym bezrobociu. Wspólnota na pierwszy etap programu w Irlandii — maj 1992 do kwiecień 1994 — przeznaczyła 20 803 mln funtów irlandzkich, natomiast rząd irlandzki wyasygnował na ten cel 13 896 mln funtów. Wsparciem objęte zostały następujące subprogramy: 51% wsparcie rozwoju turystyki wiejskiej; 20% rozwój małych przedsiębiorstw; 19% rozwój naturalnych możliwości produkcyjnych gospodarstw rolniczych, leśnych i rybackich; 8% wydatki na zmianę kwalifikacji zawodowych osób w wieku produkcyjnym; 4% techniczna obsługa programu.

Analiza skuteczności programu LEADER w Irlandii wskazuje na wykreowanie do grudnia 1993 roku 1 445 nowych miejsc pracy, natomiast ocenia się, że docelowa liczba nowych miejsc pracy wyniosła 2 809. Niemniej jednak, poza wymiernymi efektami skuteczności tego programu, istotne są również zmiany świadomościowe, zwiększenie kwalifikacji zawodowych oraz aktywności zawodowej.

Pozytywna ocena programu LEADER — w tym także w Irlandii — zadecydowała o jego kontynuacji w postaci kolejnej edycji LEADER II, w latach 1994 – 1999. Łączne wydatki zaplanowane w ramach drugiego etapu tego programu wyniosły w Irlandii 132 mln funtów irlandzkich, w tym: dofinansowanie Unii Europejskiej 54,18 mln funtów irlandzkich; dofinansowanie rządu irlandzkiego 23,11 mln funtów irlandzkich; sektor prywatny 54,80 mln funtów irlandzkich.

Obecnie rolnictwo w Irlandii finansowane jest głównie z trzech źródeł:

1. Dochody własne farmerów,
2. Budżet państwa,
3. Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych UE (FEOGA).

Należy także wspomnieć o czwartym źródle finansowania wsi i rolnictwa, jakim są instytucje finansowe państwa, świadczące usługi zwłaszcza w zakresie finansowania rolnictwa, a główne znaczenie mają tu:

a) banki tzw. zrzeszone,
b) banki komercyjne,
c) banki przemysłowe,
d) Korporacja Kredytu Rolnego,
e) Korporacja Kredytu Przemysłowego.

---

[32] J. Niemczyk, *Sytuacja i systemy regulacji produkcji* ..., s. 7 i n.

[33] Zob. Kearney B., Boyle G.E., Walsh J.A., *EU LEADER Initiative in Ireland: Evaluation and Recommendations*, Department of Agriculture, Food and Forestry, Dublin 1994.

Konkluzje

W świetle poczynionych uwag należy przyjąć, iż przemiany strukturalne w polskim rolnictwie są niezbędne, ale dla dokonania rekonstrukcji polskiego rolnictwa muszą być stworzone odpowiednie warunki makrogospodarcze. Wśród nich najważniejsze znaczenie mają:

— wysokie tempo wzrostu gospodarki, uzyskiwane w sytuacji stabilności makroekonomicznej,
— pogłębienie się powiązań rolnictwa z jego otoczeniem,
— odpowiedni poziom rozwoju rynków towarowych, finansowych i siły roboczej,
— zadowalający stan infrastruktury techniczno-produkcyjnej, ekonomicznej oraz społecznej[34].

Niemniej jednak podstawowym czynnikiem zapewniającym właściwe tempo przemian strukturalnych w rolnictwie jest polityka dochodowa, zmierzająca do poprawy zdolności gospodarstw rolnych do akumulacji środków na rozwój oraz wzrost poziomu życia ludności rolniczej.

Doświadczenia poszczególnych państw wskazują jednoznacznie, że na podstawie powierzchni gospodarstw rolnych nie można określić jednego, właściwego modelu gospodarstw, które zdolne będą do długookresowego przetrwania. Zresztą warunki Wspólnej Polityki Rolnej ulegają zmianom i rolnicy zmuszeni są do ciągłego dostosowywania struktur swoich gospodarstw i produkcji do nowych warunków. O wiele lepszym sposobem oceny efektywności gospodarstw jest stosowany obecnie w krajach Unii Europejskiej kryterium dochodowości w rolnictwie. Należy jednak pamiętać, że w dochodzie rolników zachodnioeuropejskich wyraża się także udział bezpośrednich dotacji. Natomiast niektóre z form pomocy stanowią rekompensatę z tytułu ochrony i zagospodarowania obszarów wiejskich[35].

W polskiej polityce rolnej główna uwaga skupiona została na polityce cenowo-dochodowej (ubezpieczenia zdrowotne, kultura oraz dokształcanie), powstaje więc pytanie, co z polityką strukturalną (np. scalanie gruntów rolnych) i ekologiczną.

Polska w okresie przedakcesyjnym powinna korzystać z doświadczeń poszczególnych państw Europy Zachodniej, kładąc nacisk na wzrost dochodowości w rolnictwie. Należy przy tym mieć na uwadze, że wzrost gospodarczy kraju nie zawsze oznacza wzrost gospodarczy w rolnictwie. Natomiast wzrost dochodów ludności z terenów wiejskich niekoniecznie skutkuje wzrostem dochodów wśród samych rolników.

W państwach Unii Europejskiej stworzone zostały także mechanizmy i narzędzia oddziaływania na struktury rolne o charakterze niefinansowym, np. SAFER we Francji.

Należy zauważyć, iż proces dostosowawczy polskiego rolnictwa nie znajduje punktu odniesienia w żadnym z analizowanych państw z uwagi na fakt, iż prawo unijne przeszło długą drogę ewolucji i Polska musi dostosować się do obecnych regulacji.

W oparciu o przeprowadzoną analizę przemian strukturalnych we Francji i w Irlandii oraz towarzyszących im instrumentów ekonomiczno-prawnych można wysunąć następujące wnioski:

---

[34] J. Kulawik, *Finansowe problemy strategii rozwoju rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1996, s. 35.

[35] J.-N. Menard, *30 lat restrukturyzacji rolnictwa we Francji, cele i metody*, [w:] *System informacji, monitorowania i szkoleń w działaniu ARiMR. Materiały z ogólnopolskiej konferencji z udziałem przedstawicieli CNASEA – Francja, 15 – 16 listopad 1995*, SGGW Warszawa, s. 33.

— zasadniczym instrumentem przemian strukturalnych w rolnictwie poszczególnych państw w okresie przedakcesyjnym były subsydia bądź kredyty udzielane na warunkach preferencyjnych. Miały one na celu wsparcie rozwoju gospodarstw rolnych oraz finansowanie alternatywnych programów dla gospodarstw nierozwojowych,
— proces dostosowawczy w zakresie regulacji prawnych prowadzony był na wiele lat przed wstąpieniem do Unii Europejskiej,
— główny nacisk w zakresie polityki strukturalnej kładziono na politykę dotyczącą młodych rolników, regionów górskich oraz niekorzystnie położonych,
— po wstąpieniu poszczególnych państw do Unii Europejskiej istotnym instrumentem wpływającym na dostosowanie strukturalne rolnictwa były środki finansowe z funduszy strukturalnych,
— niezmiernie ważną rolę w zakresie polityki rolnej Unii Europejskiej w poszczególnych państwach, zarówno przed, jak i po integracji, odgrywają plany finansowe rozwoju rolnictwa, w oparciu o które prowadzona jest m.in. polityka regionalna, środowiskowa, socjalna.

Należy podkreślić, że w przypadku państw starających się o członkostwo w Unii Europejskiej nie bez znaczenia jest pomoc przedakcesyjna umożliwiająca przeprowadzenie radykalniejszych zmian w strukturze agrarnej. Odpowiedzią na rosnące oczekiwania polskich rolników jest program SAPARD.

Doświadczenia w zakresie kształtowania struktury agrarnej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej dowodzą również, że z polityką przekształceń strukturalnych powinna być zespolona polityka społeczno-edukacyjna. Wydaje się, że kluczowym, a nie w pełni dostrzeganym problemem jest zagadnienie dotyczące edukacji społeczeństwa. Dotyczy to także rolników. Niezbędny jest proces uświadamiania o istocie zagadnień integracyjnych oraz konsekwentny rozwój doradztwa rolniczego. Proces transformacji polskiego rolnictwa w kierunku struktur unijnych jest przedsięwzięciem trudnym i skomplikowanym, dlatego też rozwój systemu edukacyjnego będącego istotnym elementem polityki rolnej państwa wydaje się niezbędny.

Z postulowanymi zmianami struktury agrarnej korespondują procesy dostosowawcze w zakresie regulacji prawnych. Ustawodawstwo polskie powinno zostać zbliżone do standardów prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej oraz państwach członkowskich. Dostosowanie polskiego prawa do wymagań Unii Europejskiej będzie działać pobudzająco na pozostałe dziedziny polskiej gospodarki.

W ustawodawstwie strukturalnym Unii nadrzędnym celem polityki strukturalnej jest powiązanie przemian strukturalnych z intensyfikacją ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie. Stąd wszystkie rozwiązania prawne o charakterze strukturalnym wprowadzone przez ustawodawstwo rolne Unii starają się tworzyć gwarancje, by promowane przez nie przemiany strukturalne zachowały w stanie nienaruszonym środowiska naturalne i zdolności produkcyjnej gruntów, a wręcz wpływały na jego polepszenie. Poprzez odpowiedni system dotacji i premii popiera się rozwijanie przez producentów środowiska naturalnego, jak też wytwarzanie tzw. produktów naturalnych.

Jak z powyższych rozważań wynika, harmonizacja prawa polskiego z ustawodawstwem europejskim wiąże się z koniecznością wprowadzenia do polskiego porządku prawnego wielu nowych instytucji prawnych, co w praktyce wymagać będzie znacznych nakładów finansowych.

Bibliografia

Collart Dutilleul F., *Les contrats territoriaux d'exploitation (1)*, „Revue de droit rural" n° 274 juin – juillet 1999.

De Cornulier D., Pilichoski A., *Polityka agrarna, czyli o potrzebie efektywnych struktur w rolnictwie*, „Wieś i Rolnictwo", nr 3/93.

Kearney B., Boyle G.E., Walsh J.A., *EU LEADER Initiative in Ireland: Evaluation and Recommendations*, Department of Agriculture, Food and Forestry, Dublin 1994.

Klank L., *Finansowanie rolnictwa Irlandii w okresie integracji z EWG*, 1996.

Kowalski A., *Rola Agencji Rządowych w procesie modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa w Polsce i we Francji*.

Kulawik J., *Finansowe problemy strategii rozwoju rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1996.

Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.

Menard J.-N., *30 lat restrukturyzacji rolnictwa we Francji, cele i metody*, *[w:] System informacji, monitorowania i szkoleń w działaniu ARiMR. Materiały z ogólnopolskiej konferencji z udziałem przedstawicieli CNASEA – Francja, 15 – 16 listopad 1995*, SGGW Warszawa.

Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej. Opracowane przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.

Niemczyk J., *Sytuacja i systemy regulacji produkcji oraz rynku w sektorze mlecznym i mięsnym w Irlandii*, Warszawa 1998, FAPA.

O'Reilly S., *Wieś a Unia Europejska: przypadek Irlandii*, [w:] *Rozwój obszarów wiejskich w perspektywie integracji z Unią Europejską*, red. nauk. A. Kaleta, Toruń 1998.

Peignot B., *Kształtowanie struktury obszarowej francuskiego rolnictwa w kontekście polityki strukturalnej Wspólnoty Europejskiej*, „Prawo Rolne", z. 4 (22), 1996.

Sawicka J., Żuk J., Stańko S., Czemplik H., *Polityka agrarna w krajach Europy Zachodniej*, FAPA, Warszawa 1995.

Wehrlin H., *Identyfikacja priorytetów w sektorze rolnictwa i przetwórstwa spożywczego, identyfikacja strategii, Raport Krajowy: Francja, sierpień 1997*, Centre National Pour Aménagement des Structures des Exploitation Aricole.

Vademekum wdrażania Wspólnotowych Funduszów Strukturalnych we Francji 1994 – 1999, Delegacja ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Rozwoju Terytorialnego, Warszawa 2000.

Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, PWRiL, Warszawa 1987.