

OCENA FUNKCJONOWANIA AGENCJI RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA W PROGRAMOWANIU I REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU WSI I ROLNICTWA POLSKI

Justyna Kołyska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. Proces akcesji i uczestnictwo w strukturach UE uwidoczniło słabość organizacji działających w rolnictwie i jego otoczeniu. Wiele instytucji musiało podjąć działania dostosowawcze, aby móc spełnić stawiane przed nimi nowe zadania. Jedną z takich instytucji była Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Artykuł ma na celu zaprezentowanie oceny działań podejmowanych przez ARiMR dokonanej przez rolników powiatu zambrowskiego. Ankietowani rolnicy dostrzegają rolę Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w rozwoju polskiej wsi, dostosowaniu polskiego rolnictwa do członkostwa w Unii Europejskiej, integracji polskiego rolnictwa ze strukturami UE oraz we wzroście konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych.

Słowa kluczowe: instytucje, rozwój, polityka rolna, ocena, opinia

WSTĘP

Od 1 maja 2004 r. Polska jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. System gospodarczy UE, będąc systemem rynkowym i kapitalistycznym, charakteryzuje się jednocześnie dużym zakresem ingerencji państwa. Jest to także system wykazujący rosnącą liczbę i zakres regulacji pochodzących z instytucji, zwłaszcza ponadnarodowych [Wilkin 1994]. Przebiegający w Polsce proces adaptacji systemowej wiąże się ściśle ze zmianami instytucjonalnymi. Włączenie Polski do Wspólnej Polityki Rolnej uwidoczniło słabość organizacji działających w rolnictwie i jego otoczeniu. Liczba instytucji, które należało stworzyć lub udoskonalić w rolnictwie, była największa spośród wszystkich sektorów polskiej gospodarki, których struktura zmieniała się w procesie dostosowawczym do reguł wspólnego rynku [Hardt 2004]. Po akcesji wzrosło znaczenie instytucji wspierających

rozwój regionalny, przemiany strukturalne oraz promujących model wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Jedną z kluczowych instytucji publicznych, która wspomaga proces rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie ze swoją nazwą, ARiMR została powołana, aby wspomagać procesy restrukturyzacji i modernizacji polskiego rolnictwa oraz przetwórstwa rolno-spożywczego i pełni tę funkcję do dnia dzisiejszego. Jednakże w toku przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została także wyznaczona przez Rząd RP do pełnienia roli agencji płatniczej dla większości instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oraz instytucji wdrażającej dla programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE.

Przygotowania ARiMR do pełnienia nowych funkcji zostały rozpoczęte w 1998 r. i obejmowały między innymi:

- zmianę struktury organizacyjnej w celu dostosowania jej do wymogów, które obowiązują w tym zakresie inne agencje płatnicze w Unii Europejskiej,
- szkolenie pracowników Agencji oraz przedstawicieli instytucji uczestniczących w Programie SAPARD,
- budowę Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ang. IACS),
- wdrożenie odpowiedniego systemu informatycznego,
- przygotowanie szczegółowych procedur wdrożeniowych dla Programu SAPARD,
- upowszechnienie informacji i wiedzy na temat przyszłej działalności ARiMR.

Zmiany te miały na celu stworzenie nowej jakości organizacyjnej i nowej instytucji. Po zakończeniu procesów dostosowawczych Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stała się ważnym ogniwem infrastruktury finansowej rolnictwa i obszarów wiejskich oraz instytucją unijną zarządzającą środkami WPR i funduszami strukturalnymi, kierowanymi do polskiego rolnictwa i na obszary wiejskie.

Z dniem 8 grudnia 2003 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przyjęła kształt nadany przez nowy statut i regulamin organizacyjny ARiMR. Nowa struktura dzieli Agencję na Centralę, 16 oddziałów regionalnych i 314 biur powiatowych. Powołano także odpowiednie komórki w Centrali Agencji, przede wszystkim w celu zapewnienia tzw. rozłączności głównych funkcji Agencji, jak autoryzacja, realizacja i ewidencja płatności. W Centrali Agencji utworzono również służby kontroli i audytu wewnętrznego. Zmieniono również strukturę oddziału regionalnego i kształt biura powiatowego w celu przystosowania do przyjmowania i weryfikacji dużej liczby napływających wniosków, zgłoszeń, meldunków zwierzęcych i innych danych związanych z systemem IACS i IRZ.

MATERIAŁ I METODY

Aby dokonać oceny funkcjonowania instytucji publicznych, konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy stosując kryteria: subsydiarności, profesjonalizmu, obiektywizmu, odpowiedzialności, elastyczności i ekonomiczności działań [Adamowicz 2000]. Pełna ocena działania instytucji publicznej może być dokonana tylko w sytuacji,

kiedy można odnieść liczbę i jakość wyników do założonych rezultatów. Proces akcesji i uczestnictwo w strukturach UE w dużym stopniu wymusiły na organach władzy publicznej stosowanie mechanizmu określania mierzalnych celów i rezultatów działalności. Te rezultaty powinny podlegać ocenie w dwóch wymiarach:

- w jakim stopniu osiągnięto to, co zaplanowano,
- jaka jest jakość świadczonych usług, dostarczanych produktów.

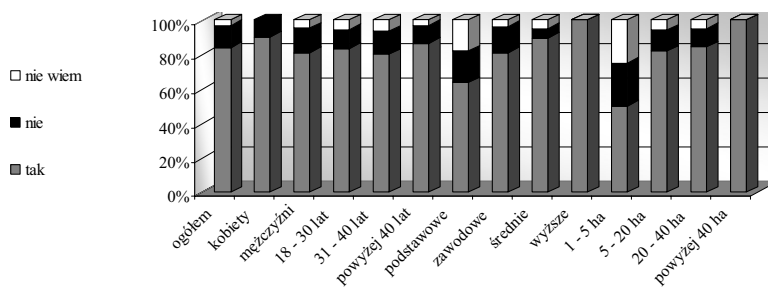
Najprostszym jednak sposobem oceny funkcjonowania instytucji publicznej jest zbieranie opinii beneficjentów jej usług. W dalszej części artykułu zostanie zaprezentowana opinia rolników powiatu zambrowskiego na temat działań podejmowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Badanie opinii publicznej wykonano w okresie 15 kwietnia – 31 maja 2006 r. Zebrane materiały opracowano metodami analiz ilościowych i jakościowych oraz zestawiono w formie wykresów i tabel. W niniejszym artykule zaprezentowano analizę odpowiedzi na 8 spośród 30 pytań, uwzględniając wpływ czynników demograficznych (płeć, wiek, wykształcenie oraz wielkość gospodarstwa) na rozkład odpowiedzi.

Badaniem w formie wywiadów bezpośrednich objęto 62 producentów rolnych, w tym 20 kobiet i 42 mężczyzn. Wśród ankietowanych największą grupę stanowiły osoby powyżej 40. roku życia, których udział wynosił 46,8%. Największy odsetek respondentów stanowili rolnicy z wykształceniem zawodowym – 42,6% i średnim – 29,5% ankietowanych. Największa liczba rolników posiadała gospodarstwo o powierzchni 5–20 ha (53% ankietowanych), a niespełna 10% – o powierzchni powyżej 40 ha. 95,2% gospodarstw było położonych na terenie wsi. Wśród ankietowanych najwięcej było osób zajmujących się produkcją zwierzęcą – 50% oraz prowadzących gospodarstwa wielokierunkowe – 42%. Taka struktura grupy badawczej wynika ze struktury gospodarstw w powiecie zambrowskim. Duża część rolników tego regionu zajmuje się produkcją mleka.

WYNIKI BADAŃ

W jednym z pytań ankiety zapytano, czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest potrzebną instytucją. Mimo iż z różnych form działalności ARiMR skorzystało w latach 2005–2006 ponad 95% badanych rolników, to tylko 83,7% respondentów uważa, iż instytucja taka jak ARiMR jest potrzebna. Przeciwnego zdania jest prawie 13%, a bez zdania – 3,2% ankietowanych. Tak więc wśród „przeciwników” Agencji znajdują się także beneficjenci jej pomocy. Rozkład odpowiedzi na pytanie przedstawiono na rysunku 1.

Głębsza analiza odpowiedzi wykazała, że kobiety częściej niż mężczyźni udzielały odpowiedzi twierdzącej (90% kobiet, 81% mężczyzn), a żadna z kobiet nie zaznaczyła odpowiedzi „nie wiem”. Analizując poparcie dla ARiMR w zależności od wieku, należy stwierdzić, iż największa liczba zwolenników znajduje się w grupie osób powyżej 40. roku życia (ponad 86% odpowiedzi „tak”), a najwięcej „przeciwników” (13,3%) i osób bez zdania (6,7%) znajduje się wśród rolników pomiędzy 30. a 40. rokiem życia. Widać natomiast związek pomiędzy odpowiedziami a wykształceniem ankietowanych – im wyższy poziom wykształcenia, tym większe poparcie dla ARiMR. Najwięcej odpowiedzi negatywnych i obojętnych jest wśród osób z wykształceniem podstawowym (po 18,2%),



Rys. 1. Poparcie dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

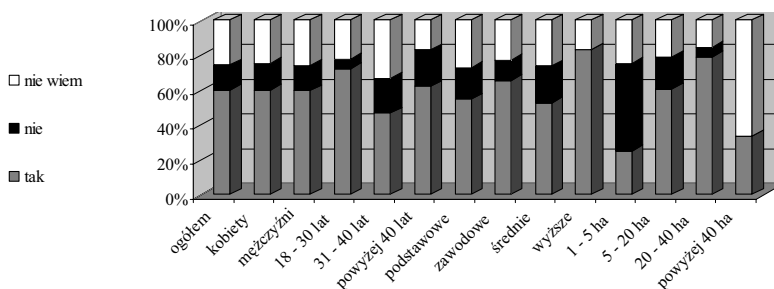
a 100% osób z wyższym wykształceniem uważa, że ARiMR jest instytucją potrzebną. Podobna zależność występuje między odpowiedziami a wielkością prowadzonego przez ankietowanych gospodarstwa. Wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa rośnie liczba odpowiedzi „tak” i maleje odsetek odpowiedzi „nie”. Tylko 50% właścicieli 1–5 ha uważa, iż ARiMR jest potrzebną instytucją, przeciwnego zdania i bez zdania jest po 25% tej grupy respondentów. Z kolei 100% właścicieli dużych gospodarstw (powyżej 40 ha) popiera działalność Agencji.

Zapytano ankietowanych, co sądzą o formach pomocy stosowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. 72,6% badanych uważa, że ich zakres powinien być poszerzony, 77,4%, że powinny być one bardziej dostępne, a 79%, że kredyty z dopłatami ARiMR powinny być jeszcze niżej oprocentowane. Najbardziej odbiegają od wartości średniej odpowiedzi osób z wyższym wykształceniem – 66,7% tej grupy jest za poszerzeniem zakresu instrumentów pomocy i obniżeniem oprocentowania kredytów. Niewielki odsetek twierdzących odpowiedzi wystąpił również wśród właścicieli gospodarstw o powierzchni powyżej 40 ha – tylko 16,7% uważa, że ich zakres powinien być poszerzony, 33,3%, że powinny być one bardziej dostępne, a 66,7%, że kredyty powinny być niżej oprocentowane.

Prawie 60% badanych widzi na terenie swojej gminy pozytywne zmiany w rolnictwie dzięki działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. 14,5% ankietowanych nie zauważyło takich zmian, a prawie 26% nie ma na ten temat zdania (rys. 2). Rozkład odpowiedzi na to pytanie jest bardzo różny w poszczególnych grupach respondentów. Najwięcej odpowiedzi pozytywnych jest wśród najmłodszej grupy badanych (72,2%), wśród właścicieli gospodarstw 20–40 ha (78,9%) oraz wśród rolników z wyższym wykształceniem (83,3%). W ostatniej z tych grup nie pojawiły się również odpowiedzi negatywne. Pozytywnych zmian w gminie dzięki pomocy ARiMR nie dostrzega aż 50% rolników prowadzących najmniejsze gospodarstwa, a najwięcej odpowiedzi „nie wiem” pojawiło się w grupie właścicieli gospodarstw największych (66,7%).

Według rolników wsparcie Agencji przyczyniło się najbardziej do:

- lepszego wyposażenia gospodarstw w maszyny i urządzenia – 51,6%,
- podniesienia poziomu wiedzy rolniczej – 40,3%,
- wzrostu efektywności gospodarowania – 38,7%,
- poprawy infrastruktury technicznej na wsi – 37,1%,
- wzrostu jakości produktów rolnych – 33,3%,



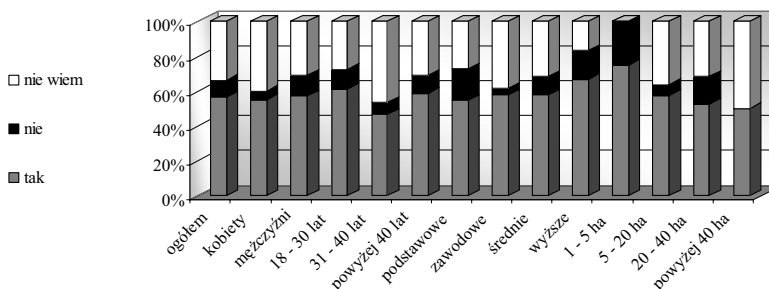
Rys. 2. Odpowiedzi ankietowanych na pytanie: *Czy w Pana/Pani gminie widoczne są pozytywne zmiany w rolnictwie dzięki stosowanemu przez ARiMR formom pomocy?*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

- wzrostu powierzchni istniejących gospodarstw rolnych – 29%,
- wzrost dochodów rolników – 27,4% ankietowanych.

Tylko 6,5% respondentów dostrzega pomoc ARiMR w rozwoju grup producentów rolnych, a 3,2% – we wzroście liczby gospodarstw rolnych.

W ankiecie zapytano rolników, czy zmiany w strukturze organizacyjnej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (m.in. utworzenie 314 biur powiatowych, wydzielenie nowych pionów i komórek w Centrali, zatrudnienie i przeszkolenie wielu pracowników) usprawniły jej pracę. Rozkład odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na rysunku 3.

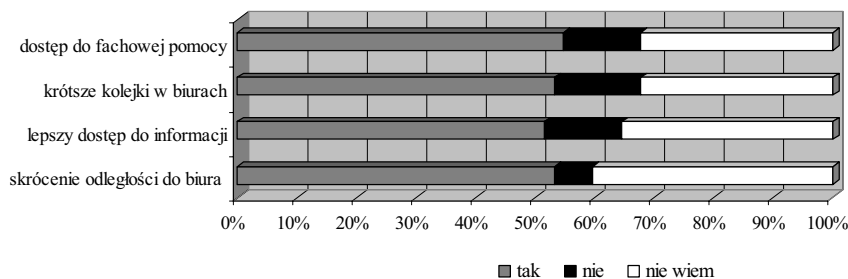


Rys. 3. Odpowiedzi ankietowanych na pytanie: *Czy uważa Pan/Pani, że zmiany organizacyjne usprawniły pracę Agencji?*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najmniej odpowiedzi pozytywnych odnotowano w grupie rolników w wieku 30–40 lat (46,7% ankietowanych) a najwięcej wśród właścicieli gospodarstw o powierzchni 1–5 ha (75%). Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia respondentów zwiększał się odsetek osób zgadzających się ze stwierdzeniem, że zmiany organizacyjne usprawniły pracę Agencji. Z kolei im większa powierzchnia prowadzonego gospodarstwa, tym mniejsza część ankietowanych udzielających na to pytanie odpowiedzi twierdzącej.

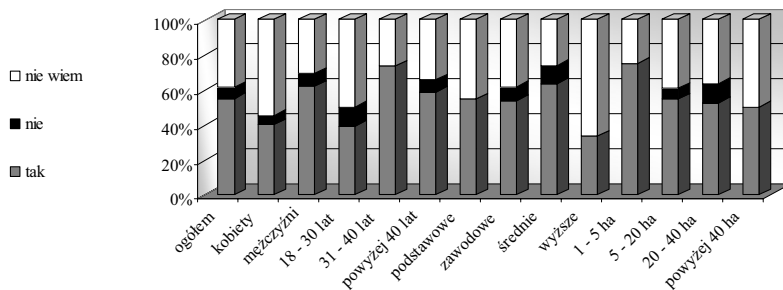
Jak wynika z analizy odpowiedzi, ponad 50% ankietowanych uważa, iż działania te przyczyniły się do skrócenia odległości do najbliższego biura Agencji, skrócenia kolejek, poprawiły dostęp do informacji i fachowej pomocy (rys. 4). Jednocześnie prawie 55%



Rys. 4. Wyniki zmian w strukturze organizacyjnej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

badanych rolników opowiada się za dalszymi zmianami organizacyjnymi w ARiMR. Rozkład odpowiedzi w poszczególnych grupach respondentów przedstawiono na rysunku 5. W tym przypadku rolnicy z wyższym wykształceniem okazali się najbardziej zachowawczą grupą – aż 2/3 z tej grupy ankietowanych udzieliło odpowiedzi „nie wiem”. Jednocześnie w tej grupie pojawiło się najmniej odpowiedzi twierdzących (33,3%). Z kolei największymi zwolennikami zmian organizacyjnych w ARiMR okazali się rolnicy w wieku 30–40 lat (73,3% odpowiedzi „tak”) oraz właściciele gospodarstw o powierzchni poniżej 5 ha (75%).

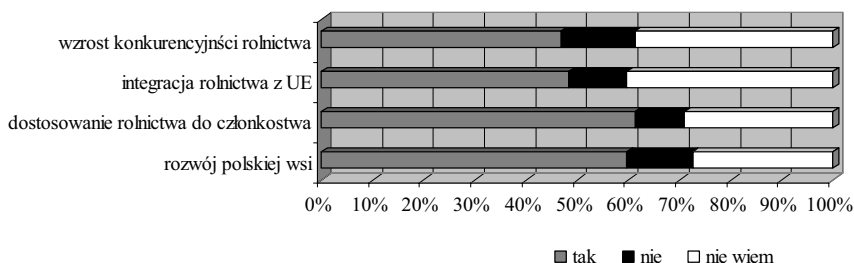


Rys. 5. Odpowiedzi ankietowanych na pytanie: Czy uważa Pan/Pani, że w ARiMR konieczne są dalsze zmiany organizacyjne?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ostatnie pytanie miało za zadanie zbadać opinię rolników na temat roli, jaką odgrywa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Około 60% z nich uważa, że ARiMR przyczynia się rozwoju polskiej wsi i dostosowania polskiego rolnictwa do członkostwa w Unii Europejskiej. Przeciwnego zdania jest około 10–13% ankietowanych, a około 29% z nich nie ma zdania na ten temat. Ze stwierdzeniem, iż dzięki działaniom ARiMR następuje integracja polskiego rolnictwa ze strukturami UE oraz wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych, zgadza się ok. 48% ankietowanych, przeciwko jest 12–14%, a około 39% nie ma na ten temat zdania. Procentowy rozkład odpowiedzi na to pytanie przedstawia rysunek 6.

Największy odsetek odpowiedzi twierdzących na to pytanie pojawił się w grupie rolników z wykształceniem wyższym. Ponad 83% tej grupy respondentów uważa, że



Rys. 6. Rezultaty działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dla polskiego rolnictwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

działania ARiMR przyczyniają się do rozwoju polskiej wsi i dostosowania rolnictwa Polski do członkostwa w UE, a prawie 67%, że sprzyjają integracji rolnictwa Polski z UE i przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa. Analiza odpowiedzi ze względu na płeć ankietowanych wykazała, iż lepiej działalność Agencji oceniają kobiety niż mężczyźni. Z kolei spośród grup wiekowych wyróżniają się rolnicy poniżej 30. roku życia, wśród których odsetek odpowiedzi twierdzących wynosi odpowiednio 77,8; 66,7; 50 i 55,6%.

WNIOSKI

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest instytucją działającą w otoczeniu rolnictwa. W związku z akcesją Polski do struktur europejskich otrzymała ona nowe obowiązki jako agencja płatnicza WPR i agencja wdrożeniowa dla instrumentów finansowanych z funduszy unijnych. Aby móc realizować nowe zadania, Agencja przeprowadziła wiele działań dostosowawczych.

Podsumowując wyniki ankiety przeprowadzonej wśród rolników powiatu zambrowskiego należy stwierdzić, iż działania podejmowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa są przez nich dość wysoko oceniane. Znacząca większość ankietowanych uważa, że ARiMR jest potrzebną instytucją, choć nawet wśród beneficjentów nie brakuje jej „przeciwników”. Można natomiast dostrzec dodatnią zależność pomiędzy poziomem wykształcenia respondentów oraz wielkością prowadzonego przez nich gospodarstwa a poparciem dla Agencji.

Większość ankietowanych uważa, że zakres instrumentów stosowanych przez ARiMR powinien być poszerzony, że powinny być one bardziej dostępne oraz że kredyty z dopłatami Agencji powinny być jeszcze niżej oprocentowane. Takiej potrzeby nie dostrzegają właściciele gospodarstw o powierzchni powyżej 40 ha, którzy udzielili niewielu odpowiedzi twierdzących.

O wysokiej ocenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa świadczy fakt, iż duża grupa badanych (ok. 60%) dostrzega pozytywne zmiany w rolnictwie jako efekt jej działalności. Najgorzej ocena wypada w grupie rolników prowadzących najmniejsze gospodarstwa (1–5 ha), gdzie odsetek odpowiedzi negatywnych wyniósł aż 50%.

Ponad połowa respondentów uważa, iż działania dostosowawcze podejmowane przez ARiMR, w szczególności zmiany organizacyjne, przyniosły oczekiwane rezultaty i usprawniły pracę Agencji. Jednocześnie badani rolnicy dostrzegają potrzebę dalszych zmian organizacyjnych – największymi ich zwolennikami są rolnicy w wieku 30–40 lat oraz właściciele gospodarstw o powierzchni poniżej 5 ha.

Ankietowani rolnicy dostrzegają rolę Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w rozwoju polskiej wsi, dostosowaniu polskiego rolnictwa do członkostwa w Unii Europejskiej, integracji polskiego rolnictwa ze strukturami UE oraz we wzroście konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych. Najwyżej ARiMR jest oceniana przez rolników płci żeńskiej, rolników z wyższym wykształceniem i rolników w wieku 18–30 lat.

Należy dostrzec, iż we wszystkich analizowanych pytaniach pojawia się zauważalny procent odpowiedzi negatywnych. Dość często pada również odpowiedź „nie wiem”. Może to świadczyć o braku zadowolenia sporej części rolników z jakości świadczonych przez Agencję usług.

PIŚMIENNICTWO

- Adamowicz M. (2000): *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako podmiot polityki strukturalnej państwa wobec wsi i rolnictwa*, *Więś i Rolnictwo*, nr 3 (108), 17.
- Hardt Ł. (2004): *Wpływ środowiska instytucjonalnego na rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, *Więś i Rolnictwo*, Nr 3 (124), 117.
- Wilkin J. (1994): *Reformy instytucjonalne w procesie modernizacji polskiego rolnictwa i przystosowania do warunków EWG*. [w:] *Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską*, Wydawnictwo Fundacji „Rozwój SGGW”, 149.

THE ESTIMATION OF THE AGENCY FOR RESTRUCTURING AND MODERNISATION OF AGRICULTURE IN PROGRAMMING THE DEVELOPMENT POLICY OF AGRICULTURE AND RURAL AREAS

Abstract. Participation in UE structures has shown the weakness of the Polish organizations working in agriculture. Many of the institutions, such as The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, had to adapt themselves to face the new tasks they were charged with. The aim of the article is to present the evaluation of the ARMA activity, made by the farmers from zambrowski district. The majority of respondents claims that ARMA is a highly needed institution. Many of them think that the positive changes in agriculture are the effects of its activity. In the opinion of the farmers, ARMA helps polish agriculture to become more competitive on international markets. They also pick out the role of ARMA in adjusting this section of economy to partnership in EU along with integrating polish agriculture with those from other countries.

Key words: institutions, development, agricultural policy, estimation, opinion