
ARTYKUŁY

EUGENIUSZ KAROL CHYLEK
ZBIGNIEW BRODZIŃSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

SPÓŁDZIELCZOŚĆ W REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU WSI I ROLNICTWA

Wstęp

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej rozpoczął w dniu 31 marca 1999 r. negocjacje członkowskie z Unią Europejską. Jest to ostatni etap w drodze do uzyskania przez Polskę członkostwa. W ramach Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej zostały opracowane aneksy do priorytetów wymienionych w dokumencie Komisji Europejskiej „Partnerstwo dla członkostwa”. Zawierają one harmonogram niezbędnych zmian prawnych i instytucjonalnych dostosowujących sektory rolny i przetwórstwa rolno-spożywczego do wymogów UE.

Realizacja działań związanych z przemianami na obszarach wiejskich jest uwarunkowana głównie czynnikami spoza sfery ekonomicznej. Dlatego też proces dostosowawczy do polityki Unii Europejskiej - zarówno dotyczącej samego rolnictwa jak i polityki rozwoju obszarów wiejskich - został doprecyzowany w „Spójnej Polityce Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa” oraz w „Programie Operacyjnym dla Polski”.

Uruchomienie procesów, które doprowadzą i dostosują polski system organizacji rolnictwa i gospodarki rolno-spożywczej do funkcjonowania w ramach Wspólnot Europejskich, a rozwój wsi uczynią spójnym z Europejską Kartą Rozwoju Obszarów Wiejskich, jest obecnie jednym z kluczowych zadań. W pracach nad tymi zmianami, poza administracją rządową, dużą rolę spełniać będą partne-

rzy społeczni - rolnicze organizacje samorządowe. Strategiczne jednak znaczenie dla ostatecznych efektów zaplanowanych i koniecznych przemian będą miały organizacje producentów, w tym także organizacje spółdzielcze.

O znaczeniu zespołowych form działalności gospodarczej, w tym spółdzielczości w realizacji polityki gospodarczej i społecznej, decyduje nie tylko stan ekonomiczny i organizacyjny tych formacji, ale przede wszystkim sposób wykorzystania tych instytucji, w tym również przez organy państwa, dla złagodzenia procesu koniecznych przemian systemowych [E. K. Chytek, Z. Brodziński 1997, A. Lewczuk, E. K. Chytek 1996].

1. Zmiany systemowe w państwie i ich wpływ na politykę wobec wsi i rolnictwa

Proces transformacji gospodarki w Polsce praktycznie został zapoczątkowany uwolnieniem cen na produkty żywnościowe w sierpniu 1989 r. Umocnienie tego procesu nastąpiło w styczniu 1990 r., po wprowadzeniu Planu Balcerowicza, który w znacznej mierze uwolnił ceny towarów i usług oraz wprowadził wymiennalność złotego. W latach poprzedzających reformy, przed 1989 r., głównym celem centralnie kierowanej polityki rolnej była maksymalizacja produkcji rolniczej dla uzyskania samowystarczalności żywnościowej, zapewnienia rezerw żywnościowych oraz zwiększenia eksportu. Były to właściwe cele, wyłączając nierealne założenie samowystarczalności, ale sposób ich realizacji odbiegał od reguł, które mogły zapewnić funkcjonowanie tej sfery gospodarki w warunkach konkurencji międzynarodowej. Od 1989 r., w warunkach zmiany systemu gospodarki, głównymi celami polityki rolnej było zapoczątkowanie, a następnie konsekwentna realizacja modernizacji rolnictwa i przystosowanie go do mechanizmów rynkowych.

Wśród ekonomicznych warunków przyjętej polityki państwa, wg ekspertów przygotowujących raport¹ „w sprawie opracowania długofalowej strategii rozwoju Polski na okres 15 lat”, kluczowe znaczenie powinno nadać się dwóm kierunkom:

- przejściu do proeksportowego modelu rozwoju, przez wzrost otwarcia na świat i zwiększenie proeksportowej orientacji gospodarki oraz specjalizacji podmiotów wszystkich sektorów własności, które mają szansę konkurencyjności na rynkach zagranicznych;
- dokonaniu głębokiej restrukturyzacji obecnie przestarzałej struktury gospodarki polskiej, co powinno stworzyć warunki do ujednolicenia jej ze strukturami gospodarki w krajach Unii Europejskiej.

Aby osiągnąć założone cele niezbędne były działania zmierzające do:

¹ Praca zbiorowa pod red. Holzera J. Z. 1995: W perspektywie roku 2010 - Droga do roku 2010. Raport w sprawie opracowania długofalowej strategii rozwoju Polski na okres 15 lat, s. 37-165, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa.

- radykalnego i możliwie maksymalnego zwiększenia udziału przemysłów wysokiej techniki w całej produkcji przemysłowej Polski,
- wszechstronnego rozwinięcia „small businessu”,
- zwiększenia udziału produkcji przeznaczonej na eksport,
- zdynamizowania rozwoju sektora usług,
- zaktywizowanie procesu tworzenia zespołowych form działalności gospodarczej.

Wymienione propozycje działań obejmowały również sferę wsi i rolnictwa - elementy składowe państwa i gospodarki, które muszą być traktowane jako obszary funkcjonujące w całej jego strukturze. Ten stan rzeczy wymagał zdecydowanych działań modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych rolnictwa i obszarów wiejskich zmierzających do:

- stopniowego, ale zdecydowanego unowocześnianie struktury agrarnej i produkcji rolniczej, rozwoju zespołowych form działalności gospodarczej, w tym także spółdzielczości,
- rozwijania dziedzin produkcji charakteryzujących się wyższą pracochłonnością, zwłaszcza tych które stwarzają szansę opłacalnego eksportu,
- rozwijania produkcji o niskiej kapitałochłonności,
- zwiększania udziału nowoczesnych gospodarstw rolnych prowadzonych zgodnie z zasadami rachunku ekonomicznego,
- rozszerzania idei „biorolnictwa – rolnictwa ekologicznego” na terenach o najmniejszym skażeniu środowiska,
- rozwijania na terenach wiejskich usług dla rolnictwa i innych mieszkańców obszarów wiejskich,
- rozwoju infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej i cywilizacyjnej na wsi.

Podstawowe cele i instrumenty realizowanej po okresie przełomu 1989 r., polityki rolnej przedstawione zostały w listopadzie 1992 r. w Rządowym Średniookresowym Programie Dostosowawczym Sektora Rolnego. Dokument ten precyzował uwarunkowania polityki cen i handlu dla producentów i nabywców produktów rolnych i wskazywał działania na rzecz stopniowego stabilizowania wahań cen na rynkach produktów rolnych oraz przyśpieszenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i przekształcania spółdzielni dla rozszerzenia sektora prywatnego w handlu i przetwórstwie rolnym.

Precyzyjniej sformułowane działania, dotyczące strategii rozwoju wsi i rolnictwa, przedstawione zostały w 1994 r. przez Rząd RP w dokumencie pt. „Kierunki rozwoju wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do 2000 roku”. Przedstawiona strategia bazowała na diagnozie sytuacji wsi i rolnictwa na początku lat dziewięćdziesiątych i wskazała cele, środki oraz sposoby ich realizacji, a także

czynniki ograniczające. Strategia ta, jako główne zadania wskazuje odnowę wsi i modernizację rolnictwa, poprzez podejmowanie wszelkich racjonalnie uzasadnionych inicjatyw prowadzących do:

- wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, czyli tworzenia na wsi nowych szans,
- modernizacji i poprawy struktur w rolnictwie,
- rozwoju infrastruktury gospodarczej na obszarach wiejskich,
- rozwoju zespołowych form działalności producentów rolnych,
- tworzenia systemu instytucji pracujących na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej,
- poprawy efektywności gospodarowania w rolnictwie,
- wykorzystania naturalnych walorów wsi,
- zorientowania zmian w rolnictwie na procesy przyszłościowe, wynikające z aktualnych zmian w polityce rolnej Unii Europejskiej oraz handlu światowym.

2. Podstawowe instrumenty polityki wobec wsi i rolnictwa

Głównymi instrumentami polityki wykorzystywanymi dla osiągnięcia założonych celów są zarówno instrumenty specyficzne dla sektora rolnego, jak i te, które stosowane są wobec wszystkich innych sektorów gospodarki państwa². Do głównych instrumentów wykorzystywanych w polityce rolnej zaliczyć należy przede wszystkim te instrumenty, które wyszczególnione zostały w dokumencie rządowym pt.: „Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000”³.

Jednym z najważniejszych instrumentów polityki rolnej są środki finansowe przewidziane w budżecie państwa na rozwój obszarów wiejskich i gospodarkę rolno-żywnościową. W gospodarce rynkowej środki budżetowe mogą i powinny uzupełniać, a przede wszystkim ukierunkowywać środki własne przedsiębiorstw i gospodarstw, kredyty bankowe krajowe i zagraniczne, środki komunalne oraz środki licznych funduszy i fundacji. Przewiduje się, że wraz z rozwojem gospodarki rynkowej udział środków pozabudżetowych w realizacji przemian rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego, a także obszarów wiejskich będzie miał coraz większy udział. Zakłada się, że środki budżetowe będą gwarantować funkcjonowanie instytucji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i rol-

² Pr. zbior. 1996: Założenia Organizacyjno-Programowe Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Biuletyn Informacyjny Nr 1, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa.

³ Dokument rządowy, 1994: Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.

nictwa oraz będą źródłem zasilania finansowego programów szczegółowych, ukierunkowanych na realizację celów politycznych. Środki budżetowe państwa wykorzystywane mogą być również jako gwarant poręczeń dla podmiotów gospodarczych o strategicznym znaczeniu zaciągających kredyt, jak również jako gwarant kredytów eksportowych od ryzyka niehandlowego i handlowego oraz gwarant ubezpieczeń kontraktów eksportowych.

Równie ważnym instrumentem polityki wobec rolnictwa i wsi jest, w uzasadnionych sferach, regulacja rynkowa, której zadaniem jest racjonalne wykorzystanie posiadanego potencjału. Jego wykorzystanie i osiągnięcie trwałej, skutecznie konkurującej na rynkach zagranicznych nadwyżki eksportowej wymaga utworzenia niemal od podstaw infrastruktury rynku oraz instytucji działających w jego otoczeniu, w tym zwłaszcza organizacji spółdzielczych i grup producentów. Wsparcie tego procesu przez państwo będzie miało głównie charakter legislacyjny i organizacyjny, a do czasu kiedy rynek nie przejmie w pełni swych funkcji regulacyjnych, również charakter kierunkowego wsparcia finansowego.

Jednym z ważnych instrumentów polityki rolnej państwa, zwłaszcza w okresie dochodzenia do struktury stabilnej gospodarki rynkowej, jest zgodna z regułami współpracy międzynarodowej ochrona krajowego rynku artykułów rolnospożywczych. Głównym zadaniem w warunkach i przy akceptacji ustaleń Rundy Urugwajskiej GATT, związanych z liberalizacją handlu międzynarodowego, jest podejmowanie dopuszczalnych prawem środków przeciwdziałających importowi dóbr o niepożądaney jakości i nadmiernie niskich cenach, destabilizujących wewnętrzną równowagę ekonomiczną polskiej gospodarki [M.C. Błaszczuk 1994].

W warunkach gospodarki wolnorynkowej niezwykle ważną formą działalności gospodarczej jest spółdzielczość. Ta forma zespołowej działalności, usprawniając systemy zarządzania posiadanymi zasobami ludzkimi i materialnymi, ma szansę zaistnieć w sposób trwały i skuteczny. Należy zamienić dotychczasowe, tradycyjne zarządzanie na nowoczesne z elementami marketingu, negocjacji, umiejętności wykorzystania i motywowania pracowników.

Współpraca spółdzielni z identyfikującymi się z nią członkami musi opierać się na konkretnych decyzjach ekonomicznych podejmowanych na własne ryzyko i własny rachunek. Plany rozwojowe powinny być oparte na m.in. terminowości i solidarności kupieckiej. Spółdzielcy na każdym etapie swego działania muszą mieć świadomość, że spółdzielnia stanowi ich własność, posiadają prawo wyłączności przesądzania o kierunkach jej rozwoju oraz ponoszą odpowiedzialność za pozytywne bądź negatywne skutki podejmowanych decyzji.

Spółdzielcy w ramach swojej organizacji, w tym również zrzeszeń branżowych, powinni dążyć do wyodrębnienia własnych grup zawodowych, przedstawicieli spółdzielczości związanej z rolnictwem i jego otoczeniem do reprezentowania jej na forum krajowym jak i zagranicznym.

Bardzo ważnym problemem właściwego rozwoju spółdzielczości są procesy integracyjne między spółdzielniami we wszystkich możliwych i dopuszczanych prawem kierunkach, w tym zwłaszcza w układzie pionowym i poziomym, tak jak ma to miejsce w spółdzielczości krajów UE.

Do strategicznie najważniejszych, lecz niestety nie docenianych w środowisku polityków i znacznej części pracowników administracji państwowej, instrumentów polityki państwa wobec wsi i gospodarki rolno-żywnościowej zaliczyć należy sferę badań, doradztwa i oświaty. Te instrumenty są i będą nieodzownym warunkiem równomiernego i efektywnego rozwoju sektora gospodarki rolno-żywnościowej, tak jak to miało i ma miejsce w krajach o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego i społecznego.

Wszystkie instrumenty niezależnie od ich zakresu oddziaływania i ważności w realizowanej polityce muszą być wspierane skutecznym prawem, gwarantującym kompleksowe rozwiązania. Przyjęte ujednolicone i zharmonizowane z prawodawstwem Unii Europejskiej prawo, umożliwi jego zastosowanie wg obowiązujących norm oraz przyczyni się do uproszczenia i skuteczności realizacji zarówno polityki wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

W tworzeniu polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich uczestniczy wiele ośrodków i instytucji, w tym przede wszystkim Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa oraz większość ministerstw i urzędów centralnych, a także urzędy wojewódzkie, AWRSP, ARR, ARiMR, zrzeszenia branżowe, organizacje spółdzielcze, ośrodki doradztwa rolniczego, samorząd rolniczy - izby rolnicze. Swoje miejsce w tym procesie mają również placówki naukowo-badawcze oraz edukacyjne.

3. Uwarunkowania zewnętrzne sposobu realizacji polityki wobec wsi i rolnictwa

Wykorzystując istniejący w Unii Europejskiej system wsparcia procesów dostosowawczych, opracowany został przez Rząd RP „Wniosek w sprawie programu pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla modernizacji polskiej wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej”. Pieniądze z funduszy przedakcesyjnych, zgodnie ze złożonym wnioskiem, zostałyby przeznaczone na wsparcie newralgicznych działań w procesach integracyjnych polskiej wsi i rolnictwa, w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie naszego kraju do Wspólnot Europejskich. Działania te skierowane byłyby przede wszystkim na [Cz. Siekierski 1997]:

- modernizację sektora rolno-żywnościowego, w tym m.in. wspieranie tworzenia i działania organizacji producentów, spółdzielni podejmujących wspólną produkcję, przetwórstwo i sprzedaż wysokiej jakości produktów rolnych;

- zintegrowany rozwój wsi, w tym m.in. rozwój systemu bankowości spółdzielczej, funduszy gwarancyjnych i poręczeń oraz ubezpieczeń wzajemnych;
- tworzenie systemów i struktur administracyjnych, niezbędnych dla wdrożenia w praktyce ustawodawstwa Unii Europejskiej, w tym m.in. stworzenie nowych lub uregulowanie istniejących aktów prawnych, dotyczących jednolitego rynku rolnego i polityki rolnej Unii.

Zakłada się, że program pomocy przedakcesyjnej będzie miał zasięg ogólnopolski oraz że pewne jego elementy będą realizowane wg kryteriów stosowanych w praktyce wykorzystywania Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Ponadto strona polska zadeklarowała, że wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych przyznanych przez Unię Europejską i wykorzystanych na inwestycje związane z poprawą infrastruktury technicznej wsi, przetwórstwem i marketingiem oraz inwestycje związane z tworzeniem instytucji dla Jednolitego Rynku i Wspólnej Polityki Rolnej, wspierane będą, w takim samym procencie, przez budżet Polski.

4. „Agenda 2000”⁴ i jej potencjalne konsekwencje dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w Europie

Do przedstawionych przez Komisję propozycji w dokumencie „Agenda 2000” i stanowisk zawartych w dokumentach AVIS, ustosunkowały się nie tylko przedstawicielstwa i rządy krajów stowarzyszonych, ale również Komitety poszczególnych organizacji wewnątrz unijnych. Ze względu na specyfikę i wagę dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, w tym również przyszłych krajów członkowskich, ważne jest, że już 3 października 1997 r. Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych w Unii Europejskiej (COPA) oraz Generalny Komitet Spółdzielczości Rolniczej w Unii Europejskiej (COGECA), w dokumentach PR(97)53 i P(97)61 przedstawiły swoje „Wstępne reakcje organizacji COPA i COGECA na propozycje Komisji Agenda 2000”.

COPA i COGECA analizując zapisy dokumentu „Agenda 2000” stały na stanowisku, że wdrożenie propozycji Komisji przynieść może bardzo negatywne, wprost niszczące konsekwencje dla przyszłości rolników i spółdzielczości, zatrudnienia w rolnictwie i w wielu związanych z nim sektorach, jak również dla żywotności obszarów wiejskich w Unii Europejskiej.

Zdaniem COPA i COGECA, ze względu na ważność wsi i rolnictwa dla wszystkich mieszkańców Europy, w aspekcie zaopatrzenia w żywność zarówno rynku wewnętrznego, jak i rynku światowego, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich, Rada i Parlament Europejski powinny koniecznie wybrać i wdrożyć

⁴ „Agenda 2000”, Commission of the European Communities – Brussels, 1997 r.

swój własny europejski model rolnictwa. W tym też celu w przyszłej Wspólnej Polityce Rolnej gwarantującej europejski model rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich należałoby zrealizować m.in. następujące zadania: wspierać ciągły rozwój strukturalny i poprawę wydajności europejskiego sektora rolnego, umożliwić rolnikom uzyskanie odpowiedniego udziału w rynku i jak najlepszego wykorzystania ich potencjału (w tym zwłaszcza poprzez rozwój organizacji branżowych i zrzeszeń producentów rolnych) oraz podkreślać i odpowiednio kreować europejską koncepcję modelu rolnictwa i jego rolę w społeczeństwie, jako podstawę stanowiska Unii Europejskiej przed rozpoczęciem następnej rundy WTO.

Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych Unii Europejskiej (COPA) oraz Komitet Generalny Spółdzielczości Rolniczej Unii Europejskiej (COGECA) analizując propozycje Komisji Agenda 2000 stwierdziły, że propozycje w przedstawionej formie nie zapewniłyby osiągnięcia wskazanych wyżej zadań i celów. Ponadto Komisje te, reprezentujące społeczności związane z rolnictwem, nie akceptują rozwiązań, które prowadziłyby do utraty dochodu przez miliony rolników Unii Europejskiej, tym bardziej, że i tak są one przeciętnie niższe niż dochody w innych sektorach gospodarki. Wg szacunków COPA i COGECA propozycje zawarte w przedstawionym w Brukseli dokumencie „Agenda 2000” doprowadziłyby do spadku przychodu w sektorach produkcji roślinnej, produkcji mleka i wołowiny o łącznej wysokości ok. 5,5 - 6,5 mld EURO. Poza tym stanowiły one zagrożenie dla przetrwania zarówno wielu producentów, jak i niektórych sektorów, takich jak: rynek wina, owoców i warzyw, tytoniu, oliwek, kwiatów. Sektory te, już obecnie, muszą stawiać czoła zwiększonemu importowi z krajów trzecich. W propozycjach „Agenda 2000” zaplanowano również środki finansowe Unii przeznaczone w latach 1999 - 2006 na wspieranie Wspólnej Polityki Rolnej - wg wartości realnych spadłyby one o 3,6 mld EURO.

To stanowisko COPA i COGECA wobec dokumentu Komisji Agenda 2000, przedstawionego w Brukseli w 1997 r., ilustruje rozbieżność interesów poszczególnych grup społecznych wobec przyszłej polityki Unii Europejskiej. Znamiennym jest fakt, że propozycje zawarte w w/w dokumencie, przy utrzymaniu obecnej metody obliczania budżetu rolnego Unii, przewidywały w jego ramach w przyszłości wydzielenie dwóch ważnych pozycji budżetowych:

- kosztów rozszerzenia Unii (zarówno przed, jak i po akcesji), w kwocie 3,8 mld EURO,
- kosztów rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), w kwocie 1,8 mld EURO.

Te propozycje, a zwłaszcza źródła ich finansowania zawarte w propozycji „Agendy 2000”, nie znalazł jednak uznania organizacji rolniczych. Szczególnie ma to miejsce w odniesieniu do sfinansowania rozwoju obszarów wiejskich z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej. Zdaniem tych organizacji procesy przemian powinny być

finansowane z Funduszy Strukturalnych i nie powinny uszczuplać budżetu przeznaczanego na bezpośrednie wsparcie rolnictwa w krajach Unii.

Analiza dokumentu „Agenda 2000”⁵, z punktu widzenia interesów strony polskiej, jako przyszłego odbiorcy i ewentualnego realizatora ujętych w nim postanowień dotyczących m.in. gospodarki żywnościowej, polityki strukturalnej oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich wskazuje, że przed Polską - naszym systemem organizacji produkcji, polityką rozwoju wsi - staną wcale nie łatwe zadania. Co prawda w innym dokumencie UE⁶ przedstawione zostały cztery ogólne zalecenia mówiące, że strona polska powinna szczególnie zwrócić uwagę na:

- ustanowienie spójnej polityki strukturalnej oraz polityki rozwoju wsi, której celem będzie rozwiązywanie problemów polskiej struktury agrarnej;
- przyjmowanie i wdrażanie wymogów weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz poprawę skuteczności działania instytucji powołanych do tego celu, tak aby mogły one sprostać standardom UE, co ma szczególne znaczenie dla inspekcji i kontroli, której celem jest ochrona zewnętrznych granic Unii;
- wzmocnienie struktur administracyjnych, aby miały rzeczywiste możliwości wprowadzania w życie wspólnej polityki rolnej;
- dalszą restrukturyzację sektora rolno-żywnościowego i jego instytucjonalne otoczenie, w tym zwłaszcza w sferze spółdzielczości, co powinno przyczynić się do poprawy konkurencyjności.

Powyższe zalecenia wydają się realne i w perspektywie działań długookresowych, możliwe do wykonania. Jednak uważna lektura dokumentów składających się na „Pakiet Santera”⁷ wskazuje, że proces integracji naszego kraju z Unią Europejską będzie najprawdopodobniej bardzo trudny. Mimo ogólnych warunków rokowań, określonych w części II „Agendy 2000”, zdaniem Komisji w sferze gospodarki żywnościowej konieczne będzie wprowadzenie okresów przejściowych. W czasie ich trwania nowi członkowie nie będą objęci ewentualnymi korzyściami, jakie mogliby uzyskać w wyniku oddziaływania pakietu wspólnej polityki rolnej. Za wprowadzeniem tzw. okresu przejściowego dla nowych członków Unii Europejskiej przemawiają, wg ekspertów Komisji, liczne uwarunkowania gospodarczo-ekonomiczne.

⁵ Dokument ten zwany jest również „Pakiem Santera”.

⁶ Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union (DOC/97/16).

⁷ W tym zwłaszcza:

Volume I - Communication: For a Stronger and Wider Union (DOC/97/6),
Volume II - Communication: Reinforcing the Pre - Accession Strategy (DOC/97/7),
„The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe”, Commission of the European Communities - Brussels 1997.

Stan wiedzy o warunkach gospodarczo-ekonomicznych, zarówno krajów Unii Europejskiej jak i pretendujących do pełnego członkostwa w Unii, pozwala na postawienie hipotezy, że dążenie do jak najpóźniejszego objęcia niektórych sektorów gospodarki poszczególnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej wynika z przesłanki zagrożenia stabilizacji funkcjonowania istniejących struktur gospodarczych i finansowych Unii. Po uzyskaniu pełnego członkostwa przez kraje pretendujące mogą nastąpić istotne przesunięcia w rozmieszczeniu produkcji rolnej z obecnych do nowych państw członkowskich. Ponadto wprowadzenie do struktur unijnych, na prawach pełnego członkostwa, nowych państw Europy Środkowo-Wschodniej spowoduje konieczność dofinansowania z budżetu Unii dynamicznego rozwoju tych sektorów gospodarki w nowych krajach - członkach Unii Europejskiej. W przyjętym dokumencie „Agenda 2000”, w części budżetowej UE wydzieliła w/w kwotę 3 mld EURO rocznie na pokrycie kosztów związanych z dodatkowymi wydatkami budżetowymi z Sekcji Gwarancji FEOGA, które związane będą z dofinansowaniem procesu dostosowawczego do warunków pozwalających na faktyczne uruchomienie procesu integracji z UE w rolnictwie i na obszarach wiejskich w kandydujących krajach. O tym, który z krajów i w jakim stopniu skorzysta z tej puli środków, zadecyduje stopień zgodności przygotowywanych wniosków z procedurami unijnymi i z kryteriami wcześniej ustalonymi dla każdego z trzech programów, tzn. programu SAPARD, ISPA i PHARE.

5. Rozwój spółdzielczości i zespołowych form działania

Realizacja procesu odbudowy struktur spółdzielczych oraz tworzenie grup producentów w sektorze żywnościowym dokonywana jest przy udziale instytucji doradczych, w tym zwłaszcza doradztwa finansowanego z budżetu państwa realizowanego w Krajowym Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (KCDRRiOW), Ośrodkach Doradztwa Rolniczego (ODR) i izbach rolniczych.

Nowymi klientami doradców w wyniku transformacji systemu własnościowego stali się dzierżawcy, którzy przejęli gospodarstwa po byłych pgr i spółdzielniach rolniczych, ale również nowi przedsiębiorcy zorganizowani w grupy producenckie i organizacje spółdzielcze, którzy rozpoczynają realizację przedsięwzięć gospodarczych na wsi.

Uwzględniając dynamicznie zmieniające się oczekiwania rolników, a także wszystkich innych mieszkańców wsi wobec doradztwa, jednym z priorytetowych kierunków działania doradztwa w Polsce na 1999 r., realizowanym przez departament spraw społecznych i oświaty MRiGŻ, było organizowanie grup, związków, zrzeszeń i spółdzielni producentów rolnych.

Dostępność i użyteczność usług doradczych zależy od poziomu merytorycznego programów i kadry szkoleniowej oraz od dopływu środków finansowych z budżetu państwa. Za sposób wykorzystania tych środków odpowiedzialna jest administracja państwowa, ale również i wykonawcy usług doradczych, gdyż to od ich rzetelności zależy ostateczny, pozytywny efekt wydatkowanych pieniędzy.

Wsparcie finansowe realizacji zadań związanych z rozwojem form kooperacji wśród ludności rolniczej realizowano na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Na podstawie rozporządzenia MRiGŻ z 1999 r.⁸ finansowane były również inne programy obejmujące zadania z zakresu doradztwa rolniczego, a tematyka tych programów była zgodna z priorytetowymi kierunkami polityki rolnej państwa.

Proces realizacji podstawowych zadań wynikających z przyjętej polityki państwa wobec wsi i rolnictwa powinien ulec zdynamizowaniu i zharmonizowaniu z programem SAPARD. Efekty działań właściwie zorganizowanego systemu doradztwa, w którym strategicznie ważną rolę w pracach na rzecz procesu dostosowawczego w rolnictwie i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich będzie odgrywało Krajowe Centrum Doradztwa, będą zdecydowanie przewyższały nakłady na utrzymanie i rozwój tej tak ważnej instytucji. Słuszność tego stwierdzenia wynika nie tylko z faktu, że działania Krajowego Centrum Doradztwa będą wspierane działalnością Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego, które realizują swoje zadania od wielu lat, ale przede wszystkim z udokumentowanych badaniami wniosków i stwierdzeń wskazujących na dostępność i użyteczność pracy doradców ODR.

Do najistotniejszych warunków właściwego rozwoju i funkcjonowania zespołowych form działania, w tym zwłaszcza spółdzielczości, a także możliwości jakie dzięki doradztwu można wykorzystać w działalności na rzecz łagodzenia dla mieszkańców obszarów wiejskich skutków wdrażania procesu reform ustrojowych państwa zaliczyć należy:

- zmianę projektu ustawy o spółdzielczości,
- uchwalenie ustawy o grupach producentów,
- udrożnienie systemu informacji o wynikach badań i metodach upowszechniania,
- znajomość polityki regionalnej i jej powiązań z polityką rolną państwa,
- znajomość rosnącego znaczenia wielofunkcyjnego rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój przedsiębiorczości w agrobiznesie,
- rozwój wiedzy z zakresu zarządzania, ekonomiki, rachunkowości, marketingu,
- wzrost zapotrzebowania na innowacje.

⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej „W sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1999 roku”.

O znaczeniu zespołowych form działania, w tym spółdzielczości, dla przyszłości polskich producentów żywności świadczy fakt istnienia i rozwój tego typu form w krajach Unii Europejskiej. W Polsce spółdzielczość rolnicza, która jeszcze do 1990 r. reprezentowała ok. 25% przemysłowego przetwórstwa spożywczego utraciła w wyniku urynkowienia gospodarki swoją znaczącą pozycję. Większość spółdzielczych przetwórci znalazła się w trudnej sytuacji finansowej. Sytuacja ta, to efekt zarówno utraty zdolności kredytowej (wysokie zadłużenie, brak środków własnych w obrocie), jak i braku umiejętności w odbudowywaniu związków z członkami spółdzielni i dostosowaniu się do nowej sytuacji rynkowej.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi uznając zasadność działania spółdzielczości, w tym zwłaszcza w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym, ukierunkowało instrumenty polityki rolnej m.in. na rozwój tej formy działalności gospodarczej. Przeprowadzone analizy ekonomiczne wykazują, że rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy w Polsce generalnie charakteryzują się niską rentownością. Brak kapitału nie pozwala przedsiębiorcom rolnym i zakładom przetwórstwa rolno-spożywczego na indywidualne podejmowanie inwestycji niezbędnych z punktu widzenia integracji z UE. Sektor rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego ma duże znaczenie dla gospodarki Polski. Wynika to zarówno z wielkości produkcji oraz udziału w rynku pracy, jak i ścisłego powiązania kondycji i żywotności tych sektorów z funkcjonowaniem organizacji państwa, w tym zwłaszcza bezpieczeństwa żywnościowego.

Obecnie jedynie niewielka liczba gospodarstw towarowych w sektorze rolnym i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego odpowiada wymogom UE w zakresie uzyskiwanych jednostkowych kosztów produkcji, bezpieczeństwa żywności i jej jakości, higieny oraz ochrony środowiska. Dostosowanie zwłaszcza zakładów przetwórstwa do wymogów wynikających z harmonizowania prawa polskiego z *acquis communautaire* wymaga znacznych nakładów finansowych.

Te uwarunkowania znalazły swój wyraz w dokumencie rządowym pt: „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE” (NPPC). Jako jeden z priorytetów w dokumencie tym wymieniono dostosowanie sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, do wymogów bezpieczeństwa produkcji żywności zgodnie ze standardami UE. Również w opracowanym w MRiRW dokumencie „Spójnej Polityki Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa” oraz „Programie Operacyjnym dla Polski” przygotowanym zgodnie z Rozporządzeniem Rady 1268/99, problematyka przyszłego wsparcia dla przemian w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym (zwłaszcza dla zespołowych form działalności) została w sposób jednoznaczny zaprogramowana do wsparcia funduszami przedakcesyjnymi.

Perspektywa integracji z UE wymaga wsparcia inwestycji zapewniających poprawę efektywności i konkurencyjności rolnictwa i przetwórstwa rolno-spo-

żywczego w warunkach Jednolitego Rynku. W ramach zaprogramowanego działania przewidziano również wsparcie procesu organizowania się producentów rolnych. Szczególny nacisk położono na wspieranie zespołowych form działania, w tym spółdzielczości i grup producentów, ze względu na rolę jaką będą miały do spełnienia po akcesji formy zespołowej działalności, w związku z systemem organizacji rynku i instytucji w UE.

Intensyfikacji procesu przemian w zespołowych formach działalności, w tym zwłaszcza spółdzielczości rolniczej służą:

- przepisy znowelizowanej 7.07.1994 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze, które określają przede wszystkim prawa członków do całości wytworzonego przez nich majątku w razie likwidacji spółdzielni i zwiększenie uprawnień operacyjnych kierownictwa spółdzielni;
- projekt ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach;
- popieranie tworzenia przez spółdzielnie spółek osób prawnych w celu zapewnienia korzyści wynikających z przejmowania nowych ogniw w działalności sektora rolno-żywnościowego, a tym samym nowych źródeł dochodów;
- korzystanie przez spółdzielczość z wszelkich form preferencyjnej polityki gospodarczej na warunkach, jakie obowiązują producentów prywatnych;
- włączenie spółdzielni do wspieranego przez państwo rozwoju modelu infrastruktury rynku oraz innych organizacji tworzących związki integracji pionowej między producentami, rynkiem i przetwórstwem.

Osoby i instytucje odpowiedzialne za rozwój zespołowych form działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza spółdzielczość, znając potrzeby środowiska dla którego te formy działania mają tak ważne znaczenie, powinny doprowadzić do zmiany sposobu podejścia mieszkańców wsi do tej formy współpracy. Nie podważalnym jest fakt, że doradztwo jako praktycznie jedyna instytucja poza Fundacją Spółdzielczości Wiejskiej i jej oddziałami, wspierająca integrowanie się rolników, może spełnić oczekiwania wszystkich swoich odbiorców. Warunkiem osiągnięcia tego celu jest nawiązanie bardziej efektywnej współpracy ze środowiskiem naukowym, odpowiedzialnym za przygotowanie rozwiązań o charakterze aplikacyjnym oraz ze środowiskiem oświatowym na rzecz poprawy skuteczności metod edukacyjnych, w tym zwłaszcza form przekazu oraz usprawnienia transferu innowacji przy zastosowaniu najnowszych pomocy dydaktycznych wykorzystując, tzw. high-tech w nauczaniu praktycznym.

PIŚMIENNICTWO

1. „Agenda 2000”: Commission of the European Communities - Brussels 1997.
2. Błaszczuk M.C., 1994: Skutki Rundy Urugwajskiej dla procesu integracyjnego polskiego rolnictwa z Unią Europejską,, Praca zbiorowa pod red. Kwiecińskiego: „Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską”, Fundacja Rozwoju SGGW, Warszawa, s. 54-61.
3. Chyłek E.K., Brodziński Z., 1997: Rolnicy w roli liderów przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Międzynarodowe Sympozjum Naukowe 5-6 czerwca 1997 Puławy, pt.: „Rola liderów w rozwoju wsi - partnerstwo dla obszarów wiejskich - Wschód - Zachód” .
4. Chyłek E.K., 1997 - badania własne nie publikowane.
5. Chyłek E.K., Boczek K., 1996: Amerykański wkład w restrukturyzację polskiego doradztwa rolniczego. Biuletyn informacyjny nr 2, MRiGŻ, ARiMR, Warszawa, s. 17.
6. Lewczuk A., Chyłek E.K., 1996: Doskonalenie zawodowe kadr dla doradztwa rolniczego w warunkach gospodarki rynkowej. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej - Wrocław, AR Wrocław, ART Olsztyn, WODR Wrocław, s. 118.
7. Praca zbiorowa 1996: „Założenia Organizacyjno-Programowe Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce . Biuletyn Informacyjny Nr 1. Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce - Warszawa.
8. Pr. zbior., 1997: „Powszechny Spis Rolny – 1996, Raport z wyników ” GUS, Warszawa.
9. Pr. zbior. pod red. Holzera J.Z., 1995: W perspektywie roku 2010 - Droga do roku 2010 Raport w sprawie opracowania długofalowej strategii rozwoju Polski na okres 15 lat , s. 37-165, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa
10. Rowiński J., 1998: Poglądy Komisji w sprawie okresu przejściowego w rolnictwie - czy Polsce grozi członkostwo „drugiej kategorii” i Unia Europejska - bis?, maszynopis IERiGŻ, Warszawa
11. Siekierski Cz., 1997: Fundusze przedakcesyjne. Biuletyn Informacyjny, Nr 7-8, MRiGŻ, ARiMR, Warszawa, s. 18-19.
12. „The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe” Commission of the European Communities - Brussels 1997.