

ANTONI MICKIEWICZ, BARTOSZ MICKIEWICZ
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Rola ministra rolnictwa i jego agend w rozwoju sektora rolnego i kształtowaniu obszarów wiejskich

Wprowadzenie

Administracja rolna powoływana jest do organizowania, kierowania, zarządzania i nadzorowania produkcji rolniczej na wsi i na obszarach wiejskich. Przez administrację rolną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich czy wykonawczych, prowadzonych instytucje na rzecz środowiska rolniczego, przez różne podmioty, jednostki organizacyjne, organy a także instytucje o charakterze społecznym. Współdziała w czynnościach regulacyjnych odgrywają organizacje samorządu rolniczego (izby rolnicze) oraz inne organizacje (kółka rolnicze, KGW), co ma znaczenie w sytuacji rolnictwa rozproszonego. Minister rolnictwa ma ustawowe uprawnienia do bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w proces produkcji rolniczej, poprzez regulacyjną funkcję wydawanych aktów prawnych w postaci ustaw, rozporządzeń czy obwieszczeń. Administracja rolna ma uprawnienia do budowania otoczenia instytucjonalnego, pozwalające na powoływanie organów niezbędnych do obsługi urzędu ministra, który odpowiedzialny jest za szeroko rozumianą sferę rolnictwa. Otoczenie instytucjonalne rolnictwa definiowane jest jako zbiór organizacji rządowych, działających na rzecz rolnictwa wraz z kreowanymi przez nie instrumentami, które opierają się na wypracowanych regułach i procedurach Wspólnej Polityki Rolnej (Grzelak 2009).

W sferze rolnictwa instytucje można określić jako zespół funkcjonalnie powiązanych ze sobą jednostek organizacyjnych, które opierają swoją działalność głównie o normy prawne. Jednostki działają w oparciu o ukształtowane struktury organizacyjne i wypracowane mechanizmy funkcjonowania. Dla przyspieszenia procesu budowy ładu instytucjonalnego ukierunkowanego na spójność społeczno-ekonomiczną rolnictwa, następowała stopniowo harmonizacja krajowych norm prawnych, poprzez przyjmowanie prawodawstwa unijnego. Cechą charakterystyczną obecnego etapu rozwoju instytucjonalnego otoczenia rolniczego, jest zastępowanie ukształtowanych w poprzednim systemie organach i systemach rolniczych, nowymi wymaganiami dotyczącymi funkcjonowania gospodarstw rolnych na zasadach obowiązujących na wspólnym rynku rolnym. We współczesnych realiach gospodarczych duże znaczenie dla polskiego rolnictwa ma proces dalszego doskonalenia systemu instytucji. Poprawę otoczenia instytucjonalnego można osiągnąć poprzez kreowanie nowych instytucji, konsolidowanie już istniejących lub doskonalenie czynnika ludzkiego. Skuteczne ramy instytucjonalne i efektywne organizacje wiejskie mają decydujące znaczenie dla zwiększenia produkcji rolniczej i podniesienia jej efektywności.

1. Problematyka, cel i zakres badań

Administracja rolna – ogólnie biorąc – zajmuje się sprawami produkcji rolniczej, rozwojem wsi, rynkiem rolnym oraz nadzorem fitosanitarnym i weterynaryjnym. Cechą charakterystyczną rolnictwa, jako działu gospodarki, jest funkcjonowanie na obszarach wiejskich, obejmujących tereny położone poza granicami administracyjnymi miast. Obszary wiejskie w realiach polskich zajmują ponad 93,2% ogólnej powierzchni kraju, na których zamieszkuje ponad 14,8 mln osób, tj. 38,8 proc. ludności kraju. Kolejną cechą obszarów wiejskich jest występowanie dużej liczby rozdrobnionych gospodarstw rolnych (1,4 mln powyżej 1 ha), przy przeciętnej wielkości około 10 ha. Z drugiej strony udział rolnictwa w tworzeniu PKB stoi na niskim poziomie i wynosi 4,6%. Właściwość rozproszenia terytorialnego rolnictwa powoduje specyficzną strukturę otoczenia rolniczego, które odpowiedzialne jest za bezpieczeństwo żywności, obrót produktami rolniczymi, warunki fitosanitarne i weterynaryjne ich wytwarzania oraz warunki egzystencji ludności wiejskiej. Wszystko to powoduje, że sektor rolny wymaga rozbudowanego systemu wspomaganie procesu wytwa-

rzania żywności, które musi być nadzorowane na każdym etapie jego powstawania.

Podstawowym celem pracy było scharakteryzowanie podstawowych danych o organach administracji rządowej, podlegających ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Organy te przedstawiono w dwóch grupach tematycznych, a mianowicie jako agencje, będące jednostkami niejednolitymi pod względem organizacyjnymi oraz druga grupa – państwowe jednostki kontrolno-nadzorcze, które służą do zapewnienia przestrzegania wymogów ustawowych i regulacji prawnych Unii Europejskiej. W tej grupie umieszczono również KRUS, który co prawda spełnia funkcje opieki społecznej, finansowanej z FUS, to jednak skierowany został pod nadzór ministra rolnictwa. Pod nadzorem ministra rolnictwa pozostaje dużo więcej organów, w tym zwłaszcza jednostki badawczo-rozwojowe, szkoły rolnicze, ważne z punktu widzenia spełniania roli jednostek innowacyjnych, które jednak z uwagi na ramy publikacji zostały pominięte. W sumie badaniami objęto 11 jednostek organizacyjnych, podległych ministrowi rolnictwa, jak i przez niego nadzorowanych. Do badań wybrano w sposób celowy organy spełniające swojego rodzaju funkcje usługowe, służące rolnikowi, przy tym stojące najbliżej wsi i rolnictwa. Postawiono przypuszczenie badawcze, że w sektorze rolnym będzie następował nadal proces konsolidacji organów służących obsłudze rolnictwa.

Badania oparto na sprawozdaniach z działalności jednostek organizacyjnych, danych organów administracji rządowej, danych statystycznych i na aktach prawnych.

2. Retrospektywne spojrzenie na powstawanie organów administracji rolnej

W okresie międzywojennym administracja rolna reprezentowana była przez Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, jako naczelną władzę państwową w zakresie rolnictwa. Organizacja ministerstwa była reprezentowana – poza gabinetem ministra – przez trzy podstawowe departamenty, w tym ekonomiczny, produkcji rolnej oraz weterynaryjny i urzędów rolnych. Ministerstwu w układzie pionowym podlegały wydziały rolne przy urzędach wojewódzkich i referaty rolne przy starostwach. Wobec skromnego aparatu urzędniczego minister scedował dużo uprawnień na izby rolnicze, które przejęły podstawową

rolę w wypełnianiu funkcji organizacyjnych, stanowiąc sposób wsparcia administracji terenowej. Izby rolnicze jako instytucje publiczno-prawne samorządu gospodarczego rolnictwa, z jednej strony pełniły rolę przedstawiciela interesów rolników, z drugiej zaś strony organizowały niższe szkolnictwo rolnicze, stacje oceny roślin i zwierząt czy stacje rolniczo-chemiczne. Zasadniczo tworzone po jednej izbie w każdym województwie, które nie miały swojej reprezentacji na szczeblu krajowym. Statuty izby przewidywały popieranie produkcji roślinnej, zwierzęcej, oświaty rolniczej, doradztwa, doświadczalnictwa i melioracji.

Po wojnie ministerstwo rolnictwa stanowiło aparat administracyjny, kierujący określoną gałęzią gospodarki narodowej, związanej z szeroko pojętym rolnictwem. Resort był szczególnie odpowiedzialny za rozwój uspołecznionego rolnictwa i zobowiązany do kierowania większości środków wsparcia na sektor państwowy w rolnictwie (PGR) oraz sektor spółdzielczy (RSP). W 1981 r. powstało Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, poprzez wchłonięcie funkcjonującego odrębnie resortu przemysłu spożywczego i skupu. Od tego czasu licząc resort znacznie rozbudował swoją strukturę organizacyjną, poprzez powołanie wielu dodatkowych departamentów a w nich wydziałów oraz samodzielnych stanowisk pracy. Podstawowe znaczenie w kierowaniu resortu miały mechanizmy pośredniego oddziaływania na politykę rolną, coraz częściej z użyciem instrumentów ekonomicznych (dotacje, kredyty), organizacyjnych i prawnych (ustawy, rozporządzenia). Już wówczas funkcjonowała większość organów otoczenia rolniczego, w postaci na przykład stacji kwarantanny i ochrony roślin, inspektoratu kontroli materiału siewnego, inspekcji skupu i przetwórstwa artykułów rolnych, zakładów weterynarii, itp.

3. Współczesny kształt Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Współczesna struktura urzędu ministra rolnictwa została ukształtowana pod przemożnym wpływem ustawodawstwa unijnego, zwłaszcza w zakresie wspólnej polityki rolnej. Proces tego kształtowania rozpoczął się na początku lat 90. XX w., by po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej przyjąć zbliżony do współczesnej struktury kształt organizacyjny. Od 1999 r. resort rolny funkcjonuje pod obecną nazwą jako Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W skład ministerstwa wchodzi obecnie 12 departamentów oraz 6 wyodrębnionych biur.

Jednym z podstawowych aktów regulujących funkcjonowanie organów naczelnych jest ustawa z 1997 r. o działach administracji rządowej, która bezpośrednio określa zakres merytoryczny, będący przedmiotem funkcjonowania administracji rolnej. Ustawa ta jednoznacznie wskazuje ministra właściwego do spraw rolnictwa jako główny organ naczelny odpowiedzialny za ten sektor gospodarki.

Według Konstytucji RP minister kieruje określonym działem administracji rządowej lub wypełnia zadania wyznaczone przez Prezesa RM. Zakres szczegółowych działań ministra do spraw rolnictwa określa każdorazowo rozporządzenie Prezesa RM, w których stwierdza się, że minister kieruje następującymi działami administracji rządowej a mianowicie działem 32 – rolnictwo, działem 33 – rozwój wsi oraz działem 35 – rynki rolne. W porównaniu do uprawnień poprzedniego rządu z 2011 r., nie ujęto działu rybołówstwo (62), który wszedł w skład nowo utworzonego ministerstwa (Rozporządzenie, 2015).

Tabela 1

Zakres działań resortu rolnictwa

Dział 32 – rolnictwo	Dział 33 – rozwój wsi	Dział 35 – rynki rolne
1. Produkcja roślinna i ochrona roślin	1. Kształtowanie ustroju rolnego	1. Przetwórstwo i przechwalnictwo artykułów rolno-spożywczych
2. Nasiennictwo	2. Ochrona gruntów rolnych	2. Jakość handlowa artykułów rolno-spożywcza
3. Produkcja zwierzęca i hodowla zwierząt	3. Scalanie i wymiana gruntów	3. Mechanizmy regulacji rynków rolno-spożywczych
4. Ochrona zdrowia zwierząt	4. Melioracje i zaopatrzenie wsi w wodne	
5. Nadzór nad zdrowotną jakością środków spożywczych	5. Elektryfikacja i gazyfikacja obszarów wiejskich	
6. Nadzór nad obrotem produktami weterynaryjnymi, pasz i GME	6. Rozwój przedsiębiorczości	
7. Izby rolnicze, związki zawodowe rolników i organizacje rolników	7. Ubezpieczenie społeczne rolników	

Źródło: Analiza spraw wynikających z ustawy o działach administracji rządowej, MRiRW, Warszawa 2015 r.

Minister wraz ze swoimi współpracownikami zobowiązany jest przygotować odpowiednie ustawy, wydawać rozporządzenia i obwieszczenia. Liczba

ustaw i rozporządzeń wzrastała w miarę przechodzenia na tory gospodarki rynkowej. Można mówić nawet o dwóch fazach ukazywania się aktów prawnych. Pierwsza faza miała miejsce zaraz po 1989 r., kiedy to nastąpiła adaptacja prawa polskiego do tego zachodniego. Druga faza nastąpiła tuż przed wstąpieniem Polski do UE i polegała na implementacji prawa unijnego. Minister uczestniczył w szeroko rozumianym systemie licencjonowania, koncesjonowania działalności, ograniczeń i standaryzacji w produkcji rolniczej, rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje decyzje administracyjne, które mają różną postać. Mogą to być licencje, decyzje, pozwolenia, uznania, zezwolenia, wpisy do rejestrów, itp.

Ważnym okresem był 2010 r., kiedy nastąpiło rozdzielenie dochodów i wydatków określonych w krajowym budżecie, od dochodów i wydatków budżetów pochodzących ze środków europejskich. Rolę instrumentów wsparcia finansowania wspólnoty przejął Bank Gospodarstwa Krajowego, który stał się centralnym podmiotem płatniczym UE. Dysponentem środków budżetowych jest minister rolnictwa, dla którego parlament określa wysokość budżetu, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Dochody budżetowe realizowane są przez jednostki nadzorowane przez ministra właściwego do spraw rolnictwa. Dochody stanowiły przykładowo wpływy z usług agrochemicznych, opłat administracyjnych, weterynaryjnych, opłat rejestracyjnych za ochronę odmian roślin uprawnych czy za czynności administracyjne związane z ich upowszechnieniem. Do tych dochodów wliczane były także dochody Agencji Nieruchomości Rolnych, wpływy z tytułu rozliczeń z Komisją Europejską i różnego rodzaju opłaty związane z funkcjonowaniem rynków rolnych (Czyżewski 2015).

Tabela 2

Dochody budżetowe Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w mln zł)

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014		2015
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan
Dział 32-Rolnictwo	32,9	35,7	27,3	35,5	30,7	41,8	31,6	39,5	31,6
Dział 33-Rozwój wsi	2159,0	2550,5	1556,4	1711,1	1851,2	1879,7	1518,1	2008,4	1489,1
Dział 35-Rynki rolne	66,4	94,9	63,5	117,4	141,4	192,2	68,8	243,3	68,4

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014		2015
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan
Dział 62- Rybołówstwo	0,6	0,9	0,2	9,4	0,4	6,6	0,3	11,9	0,3
Razem	2258,9	2682,0	1647,4	1873,4	2023,7	2120,3	1618,8	2303,1	1589,4

Źródło: Informacja NIK o wynikach kontroli budżetu MRiRW za wymienione lata.

Wydatki budżetowe związane były głównie z zapewnieniem funkcjonowania centralnej administracji rolnej, jednostek organizacyjnych ministerstwa, a także obejmowały dotacje i subwencje czy rezerwy celowe. Obszar oddziaływania ministra jest rozległy. Ministrowi do spraw rolnictwa podlega łącznie 69 jednostek organizacyjnych, w tym 7 jednostek jemu podległych oraz 62 jednostek organizacyjnych przez niego nadzorowanych, w tym 3 agencje, 11 jednostek badawczo-rozwojowych, 45 zespołów szkół centrów kształcenia rolniczego, a ponadto Krajowe Centrum Kształcenia Rolniczego, Centralna Biblioteka Rolnicza czy Polski Klub Wyścigów Konnych.

Tabela 3

Wydatki budżetowe Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (w mln zł)

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014		2016
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan
Dział 32- Rolnictwo	748,2	772,2	779,3	844,7	802,2	877,8	758,8	854,2	798,2
Dział 33- Rozwój wsi	5155,7	7782,5	4381,6	7196,3	4486,0	6695,3	4338,5	5328,2	3186,4
Dział 35- Rynki rolne	524,3	636,5	572,2	462,3	410,9	420,8	431,5	442,4	450,0
Dział 62- Rybołówstwo	177,1	236,1	111,4	224,9	159,7	249,8	163,5	220,9	–
Razem	6605,3	9427,3	5844,5	8728,2	5858,8	8243,7	5692,3	6845,7	4434,6

Źródło: Informacja NIK o wynikach kontroli budżetu MRiRW za wymienione lata.

Oprócz pozycji zapisanych w budżecie, w 2016 r. zaplanowano dodatkowo dotacje na KRUS w wysokości 18 mld zł, zaś wsparcie ze środków unijnych ustalone zostało na poziomie 26,6 mld zł.

4. Państwowe jednostki organizacyjne o charakterze kontrolno-nadzorczym

Zakres kompetencji jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra wynika z ustawy o działach administracji rządowej oraz poszczególnych ustaw administracyjnego prawa rolnego. W świetle ustawy wyróżnia się dwa rodzaje administracji, to jest administracja zespolona i niezespolona. Administracja zespolona oparta jest o zwierzchnictwo wojewody, który zapewnia pewne zespolenie zarządcze, które decyduje o skuteczności i sprawności wykonywanych zadań. Polega ona na tym, że pod wspólnym zwierzchnictwem i koordynacją wojewody funkcjonuje ustawowo wyznaczona grupa instytucji. W sektorze rolnym dotyczy to przykładowo wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa, inspektora jakości handlowej artykułów rolnych czy lekarza weterynarii. Z kolei organy administracji niezespolonej są to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwym ministrom wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Organy administracji niezespolonej działające na obszarze województwa są zobowiązane do uzgadniania z wojewodą planów działania, zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody, składania wojewodzie rocznych informacji, a także przesyłania bieżących wyjaśnień o swej działalności na obszarze województwa.

Centralne organy rządowej administracji rządowej tworzone są w drodze aktów rangi ustawowej, wyjątkowo aktem niższego szczebla. Funkcjonują one w oparciu o nadawane statuty, ustalone tabele stanowisk, zaszeregowania i wymagań kwalifikacyjnych oraz tabele wysokości płac. Jednostki organizacyjne podległe ministrowi można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej grupy można zaliczyć organy związane z produkcją roślinną, które dominują pod względem liczby jednostek, ze względu na skierowanie uwagi na znaczne obszary użytków rolnych, obejmujących około 50% terenu kraju. W zasadzie tylko inspekcja weterynaryjna i centrum hodowli zwierząt są skierowane jednoznacznie na produkcję zwierzęcą. Pozostałe organy funkcjonują w obu sferach działalności rolniczej. Wspecjalizowane inspekcje rolne są przede wszystkim powoływane do wykonywania funkcji kontrolnych, stanowiących swoisty sposób ingerencji w działalność gospodarstw rolnych, poprzez wydawanie decyzji administracyjnych. Poza tym inspekcje pełnią funkcje opiniodawcze, dokonują oceny analitycznej i rolę informacji branżowej.

Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa działa na podstawie ustawy z 2003 r. o ochronie roślin. Inspekcja realizuje zadania związane z nadzorem nad zdrowiem roślin, zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzorem nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiału siewnego. Do zakresu działania inspekcji należy kontrola fitosanitarna roślin, produktów roślinnych oraz środków transportu. Ponadto w zakres obowiązków wchodzi kontrola jakości i prawidłowości stosowania środków ochrony roślin dopuszczonych do obrotu, kontrola przestrzegania zasad i obowiązujących wymagań w zakresie wytwarzania, oceny, przechowywania i obrotu materiałem siewnym. Inspekcja ma strukturę dwuszczeblową, zlokalizowaną na poziomie centrali i województwa (Ustawa, 2003).

Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza działa od 2007 r. na podstawie ustawy o nawozach i nawożeniu. Zajmuje się agrochemiczną obsługą rolnictwa, poprzez określanie warunków i trybu wprowadzania do obrotu środków wspomagających uprawę roślin. Ponadto do zadań stacji należy zapobieganie zagrożeniom zdrowia ludzi i zwierząt, które pojawiają się w wyniku przewożenia, przechowywania i stosowania nawozów. Do ważnych funkcji stacji należy agrochemiczna obsługa rolnictwa, poprzez określenie sposobu prowadzenia badań agrochemicznych, w tym dobór metod badawczych. Duże znaczenie ma tworzenie i prowadzenie bazy danych dotyczących zasobów gleb w azot i fosfor oraz zanieczyszczenie azotanami gleb. Stacje chemiczno-rolnicze mają strukturę dwuszczeblową, na poziomie województwa funkcjonują okręgowe stacje (Ustawa, 2007).

Główny Inspektorat Weterynarii działa od 2004 r. na podstawie ustawy o inspekcji weterynaryjnej. Główne zadanie inspekcji polega na ochronie zdrowia zwierząt oraz zapewnienie bezpieczeństwa produkcji pochodzenia zwierzęcego. Pełni funkcję urzędu kontroli żywności w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego. Sprawuje nadzór nad przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie. Nadzoruje wprowadzanie na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego. Zajmuje się wytwarzaniem, obrotem i stosowaniem pasz, dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Inspekcja weterynaryjna ma strukturę trzyszczeblową, obejmującą również powiat. Specyfiką jest, że na przejściach granicznych działają graniczni lekarze weterynarii (Ustawa, 2004).

Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt działa na podstawie ustawy z 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich i reguluje sprawy z zakresu hodowli oraz zachowania zasobów genetycznych, oceny wartości użytkowej i hodowlanej, prowadzenia ksiąg hodowlanych i rejestrów, a także nadzoru nad hodowlą i rozrodem zwierząt gospodarskich. Prowadzenie kontroli w zakresie hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich odbywa się w stacjach hodowli i unasienniania zwierząt, które funkcjonują jako podmioty autonomiczne, z uwagi na przekształcenie ich w spółki skarbu państwa (Ustawa, 2007).

Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych upoważniony został do prowadzenia nadzoru nad jakością handlową a ponadto do kontroli warunków składowania i transportu artykułów rolno-spożywczych. Prowadzi nadzór nad jednostkami certyfikacyjnymi w rolnictwie ekologicznym, a ponadto nadzór nad ochroną produktów regionalnych i tradycyjnych. Współpracuje z jednostkami organizacyjnymi pełniącymi funkcję agencji płatniczych w zakresie realizacji WPR. Inspekcja ma strukturę dwuszczeblową, obok centrali jako centralnego organu administracji rządowej, funkcjonują wojewódzcy inspektorzy, jako organy rządowej administracji zespolonej (Ustawa, 2000).

5. Jednostki organizacyjne ministra rolnictwa funkcjonujące jako agencje

Agencje są jednostkami niejednolitymi pod względem organizacyjnym i prawnymi. Nie istnieje też ustawowa definicja agencji. Jednostki nazywane agencjami mogą działać w formie spółek akcyjnych skarbu państwa, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych lub państwowych osób prawnych. W rolnictwie agencje działają na podstawie ustaw i w zasadzie posiadają znaczny zakres samodzielności. Korzystają z autonomii orzeczniczej i nie podlegają w tym zakresie poleceniom służbowym organom naczelnym. W sferze rolnictwa funkcjonują w zasadzie cztery agencje, gdyż obok trzech znanych agencji – ARiMR, ARR, ANR – pojawiła się czwarta jednostka w postaci COBORU, która od 2011 r., stała się agencją wykonawczą z szesnastoma oddziałami terenowymi.

Dwie agencje – ARiMR oraz ARR – są agencjami płatniczymi, co oznacza że do jednych z najważniejszych zadań należy zaliczyć wdrażanie środków płatności współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Od początku istnienia ARiMR (1994) do podstawowych zadań należy zaliczyć wspieranie roz-

woju produkcji rolniczej, wspieranie poprawy struktury agrarnej, rozwoju infrastruktury, wspomaganie przetwórstwa artykułów rolno-spożywczych, dbanie o środowisko i ochronę przyrody. Do kolejnych zadań można zaliczyć sprzyjanie rozwojowi grup producentów rolnych, gospodarstw ekologicznych, kształtowanie obszarów wiejskich i popieranie rozwojowi społeczności lokalnego w postaci Leader.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa swoje funkcje płatnicze realizuje w dwóch obszarach. Pierwszy obszar związany jest z dopłatami bezpośrednimi (I filar WPR) i zaadresowany został do wszystkich rolników dysponujących gospodarstwami rolnymi powyżej 1 ha, przy zastrzeżeniu że beneficjenci przestrzegają normy i wymogi wzajemnej zgodności (cross compliance). Drugi obszar oddziaływania związany jest z programami rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), zaś dostęp do wsparcia finansowego uzyskują beneficjenci, którzy złożą aplikację i spełniają kryteria określone w działaniu.

Agencja dla realizacji swoich istotnych zadań wyposażona została w kompetencje administracyjne o zróżnicowanym charakterze. Kompetencje te są realizowane z wykorzystaniem decyzji administracyjnych. Zależnie od rodzaju zadania kompetencje do wydawania decyzji przyznane zostały prezesowi Agencji, dyrektorowi oddziału regionalnego oraz kierownikowi biura powiatowemu. Agencja przyznaje w drodze decyzji płatności obszarowe czy wsparcie działań w ramach PROW. W innych przypadkach przewiduje się realizację zadań z wykorzystaniem umów między Agencją a beneficjentem (Ustawa, 2008).

Agencja Rynku Rolnego została powołana w 1990 r., zaś jej powstanie było reakcją na negatywne objawy urynkowania gospodarki żywnościowej, polegającej na odstąpieniu od państwowych cen skupu i centralnie ustalanych cen detalicznych. Agencja od samego początku realizowała interwencyjną politykę rolną państwa, mającą na celu stabilizację runku produktów rolnych oraz ochronę dochodów rolników. Do ważnych zadań można zaliczyć gromadzenie rezerw produktów rolnych i ich przetworów. Politykę rynku rolnego realizowano poprzez zastosowanie instrumentów komercyjnych, jak poręczenie kredytów zaciągniętych na skup produktów rolnych, dopłaty do przechowalnictwa, eksportu i importu oraz wspomaganie spożycia artykułów dla dzieci w szkołach (Ustawa, 2004).

Agencja Nieruchomości Rolnej jest państwową osobą prawną, która ma za zadanie wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz skarbu państwa. Z kolei zadania wynikające z ustawy o kształtowaniu ustroju

rolnego (2003) nakładają na agencję dążenie do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, restrukturyzację i prywatyzację mienia skarbu państwa czy administrowanie zasobami majątkowymi przeznaczonymi na cele rolne. Zgodnie z ustawą z 2003 r. agencja dysponowała prawem pierwokupu nieruchomości rolnej, dotyczącym umów sprzedaży lub uprawnień do nabycia zwanymi prawem wykupu. Agencja realizuje też zadania określonymi przepisami o rekompensacji za mienie pozostawione poza granicami kraju (fundusz rekompensacyjny). W związku z możliwością nabycia od 1 maja 2016 r. ziemi przez cudzoziemców, przygotowano nową ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie od maja 2016 r. (Ustawa, 2003).

Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych jest państwową jednostką organizacyjną odpowiedzialną za urzędowe badania odmian. Statutowym zadaniem COBORU jest prowadzenie krajowego rejestru odmian, prowadzenie księgi ochrony wyłącznego prawa do odmian, wyrażanie zgody na obrót materiałem siewnym, tworzenie metodyk badania i oceny wartości gospodarczej. W skład centralnego ośrodka wchodzi 16 oddziałów terenowych stacji doświadczalnych oceny odmian, składających się z działów badawczo-doświadczalnych, finansowo-księgowych oraz administracyjno-gospodarczych. W 2011 nastąpiła zmiana formy organizacyjno-prawnej COBORU oraz stacji i stała się agencją wykonawczą (Ustawa, 2010).

Odrębnym problemem jest funkcjonowanie instytucji doradczych, które nie mieszczą się w schemacie agencji. Centrum Doradztwa Rolniczego działa na rzecz poprawy poziomu dochodów rolniczych, podnoszenia konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenia poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich. W CDR występuje specyfika polegająca na tym, że nie sprawuje funkcje nadzorczej czy kontrolnych nad ośrodkami doradztwa rolniczego, ponieważ te podlegają urzędowi marszałka, a nie wojewodzie. Centrum doradztwa jedynie przygotowuje i wprowadza jednolite sposoby działania ODR w zakresie realizowanych przez nie zadań. Zależność ODR od ministerstwa wyraża się poprzez dotacje budżetowe ustalana na szczeblu centralnym (Ustawa, 2004).

6. Ocena jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra do spraw rolnictwa

Cechą charakterystyczną jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, było nadawanie im nowych uprawnień w miarę pogłębiania integracji europejskiej. W okresie przedakcesyjnym podstawowym celem było odchodzenie od funkcji administracyjnych, jakie miały w przeszłości, w kierunku przyjęcia roli organów merytorycznych, mających na celu spełnianie zadań wynikających z prawodawstwa europejskiego. Poza dwiema agencjami, którym nadano cechy jednostek płatniczych, większość organów już istniało w przeszłości. Generalnie zmiany polegały, obok zmiany nazewnictwa czy na łączeniu niektórych jednostek, głównie na wprowadzaniu do statutów prawa europejskiego, które obligują wszystkie państwa członkowskie. Spośród 11 analizowanych jednostek organizacyjnych, 5 w sensie występujących działów administracji rządowej, jest finansowana z budżetu w dziale 32 – rolnictwo, 4 w ramach działu 33 – rozwój wsi i 2 z działu 35 – rynki rolne. W sumie jednostki te zatrudniają 34,8 tys. pracowników, w tym na szczeblu centralnym 2,8 tys. osób (7,9%), 18,2 tys. (52,2%) w województwach lub regionach oraz 13,8 tys. (39,5%) w strukturach powiatowych. Zatrudnienie w powiatach realizują zaledwie trzy jednostki a mianowicie ARiMR, ODR oraz powiatowe inspektoraty weterynarii. Dodatkowo ta instytucja zatrudnia lekarzy weterynarii na przejściach granicznych (118 osób). Struktury organizacyjne jednostek zostały tak ukształtowane, aby spełniały funkcje kontrolne i nadzorcze nad powierzonym organowi odcinkiem zadań, mogły wydawać decyzje, postanowienia czy zalecenia oraz dysponowały merytorycznymi laboratoriami i przygotowaną kadrą fachową, która weryfikuje swoją wiedzę w oparciu o system kształcenia. Pod względem lokalizacyjnym większość jednostek położonych jest w stolicy, tylko dwie poza granicami miasta, w tym CDR w Brwinowie i COBORU w Słupi Wielkiej.

Tabela 4

Ogólna liczba zatrudnionych pracowników
w jednostkach organizacyjnych MRiRW (2014)

Wyszczególnienie	Rok powołania	Poprzedni organ założycielski	Liczba zatrudnionych pracowników				
			Ogółem	Centrala	Województwo lub region	Powiat	Inne
Dział 32 - Rolnictwo							
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	2002	Inspekcja Ochrony Roślin oraz Inspekcja Nasienna	2152	66	2086		
Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych	1966	Stacje doświadczalne oceny odmian	596	96	500		
Główny Inspektorat Weterynarii	2004	Zakłady Weterynarii	5901	110	1757	3916	118-graniczny lekarz
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	2004	Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	535	11	524		
Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt	2001	Centralna Stacja Hodowli Zwierząt	93	42	51		
Dział 33 - Rozwój wsi							
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1994	Nowo powołana	10943	1073	3791	6079	
Agencja Nieruchomości Rolnej	1991	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	1883	189	1694		
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	1990	Nowo powołana	6138	241	5897		
Centrum Doradztwa Rolniczego	2005	Krajowe Centrum Doradztwa, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich	4755	185	815	3755	
Dział 35 - Rynki rolne							
Agencja Rynku Rolnego	1990	Nowo powołana	1158	536	622		
Główny Inspektorat Jakości Handlowej	2003	Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych oraz Centralny	647	220	427		

Wyszczególnienie	Rok powołania	Poprzedni organ założycielski	Liczba zatrudnionych pracowników				
			Ogółem	Centrala	Województwo lub region	Powiat	Inne
dłowej Artykułów Rolno-Spożywczych		Inspektorat Standaryzacji					

Źródło: Dane jednostek organizacyjnych.

Największym pracodawcą była ARiMR, zatrudniająca około 10,9 tys. osób (31,3%) wszystkich zatrudnionych osób wśród analizowanych organów. Wśród nich było 96% osób z wyższym wykształceniem. Były to grupy zawodowe mocno sfeminizowane (62% kobiet), na ogół charakteryzujących się stażem pracy powyżej 10 lat pracy (48%). Dużą grupę osób zatrudnia Główny Inspektorat Weterynarii (5,9 tys.), który obok lekarzy weterynarii (2,2 tys.), zatrudniał stosunkowo dużo biologów i mikrobiologów (1,3 tys.), prawników (0,5 tys.), co zapewne wynika ze specyfiki tej pracy. Podobne standardy i kryteria dotyczące poziomu wykształcenia, stażu pracy i doświadczenia prezentują pozostałe jednostki organizacyjne.

Podsumowanie

Wspólna polityka rolna była pierwszą i przez wiele lat jedyną w pełni zintegrowaną polityką wspólnotową. Z właściwości tej wynikało, że cele polityki rolnej podlegały ścisłej regulacji, zachodziła zatem konieczność dokonania w całości przez państwa członkowskie implementacji prawa unijnego. W polityce położono nacisk na jakość a nie ilość, wprowadzono zatem normy w zakresie jakości produkcji rolniczej oraz mechanizmy kontroli zdrowia roślin i zwierząt. Kolejne reformy nałożyły na rolników odpowiedzialność za ochronę obszarów wiejskich i ich różnorodność biologiczną. Producenci zostali zobowiązani do rozsądnego korzystania z zasobów naturalnych, gleby, powietrza i wody. Zadania te przełożyły się na działania praktyczne, takie jak dywersyfikacja upraw, zazielenienie, utrzymanie trwałych użytków zielonych i mniej intensywnej produkcja zwierzęca. Zachęcano też rolników do prowadzenia rolnictwa ekologicznego. Ponadto podjęte zostały działania mające na celu ochronę i promowanie tradycyjnych i regionalnych produktów żywnościowych.

Unia Europejska nie określała jakie powołać jednostki organizacyjne, nie wyznaczała ich liczby, a także nie precyzowała jakie nadać im nazwy czy struk-

tury organizacyjne. Podstawową dyrektywą było, aby prawodawstwo unijne znalazło pełne odzwierciedlenie w praktycznym funkcjonowaniu rolnictwa i obszarów wiejskich. W Polsce praktycznie bazowano na jednostkach i organach, które miały wieloletnie tradycje, nadając im współczesną treść. Tylko w kilku przypadkach połączone mniejsze jednostki, nadając im nowe uprawnienia.

Trudno określić dalszą ewolucję jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra do spraw rolnictwa. Wśród pierwszych takich przypadków był projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, której celem była konsolidacja IJHARS, IW, PIORiN oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Celem projektowanej ustawy było utworzenie jednej jednostki organizacyjnej, która powinna zagwarantować skoncentrowanie pełnego nadzoru nad łańcuchem żywnościowym, w układzie „od pola do stołu”. Drugim takim pomysłem jest połączenie dwóch agencji płatniczych (ARiMR oraz ARR) w jedną Agencję Rozwoju Obszarów Wiejskich. W nowej sytuacji politycznej wydaje się, że w najbliższym czasie jednostki organizacyjne czeka głęboka przebudowa, polegająca na konsolidacji jednostek organizacyjnych.

Bibliografia

- Czyżewski, A. (2015). Opinia o ustawie budżetowej na 2015 r. w części dotyczącej rolnictwa. Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu.
- Grzelak, A. (2009). Efektywność powiązań gospodarstw rolnych. Roczn. Ekonomiczne KPSW, 2.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.
- Ustawa z dnia 10 lipca o nawozach i nawożeniu.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 o ochronie roślin.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.
- Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych.
- Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego.

Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

The role of the minister of agriculture and its agencies in the development of the agricultural sector and development of rural areas

Summary

The aim of the study was to characterize selected organizational units supervised by the minister of agriculture. The minister affects the functioning of a total of 69 units, including 7 organizational units subordinated to him and 62 organizational units supervised by him. The study covered 11 bodies subordinate to the minister. The units have the legal basis such as acts and are financed from the state budget. The analyzed bodies have been set up to fulfill the function of control, supervision and payment in the sphere of agriculture and rural areas. In all tested units they employ 34.8 thousand employees, including 2.8 thousand people at central level (7.9%), 18.2 thousand (52.2%) in the provinces or regions, and 13.8 thousand (39.5%) at the level of districts. The organizational units fulfill their role in the compliance with the EU law, especially in the sphere of activities covered by the Common Agricultural Policy.

Translated by Bartosz Mickiewicz