



**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH  
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

**ANALIZA SYSTEMOWA W FINANSACH  
I ZARZĄDZANIU**

Wybrane problemy  
Tom 4

Pod redakcją  
Jerzego HOŁUBCA

Warszawa 2002



**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH  
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

# **ANALIZA SYSTEMOWA W FINANSACH I ZARZĄDZANIU**

**Wybrane problemy  
Tom 4**

**Pod redakcją  
Jerzego HOŁUBCA**

**Warszawa 2002**

Wykaz opiniodawców artykułów zamieszczonych w tomie:

doc. dr hab. Mieczysław KŁOPOTEK

prof. dr hab. Stanisław PIASECKI

prof. dr Elżbieta RAKUS-ANDERSON

prof. dr hab. Andrzej STRASZAK

doc. dr hab. Sławomir WIERZCHOŃ

dr Sławomir ZADROŻNY

Publikacja dofinansowana przez  
Agencję Wydawniczo-Poligraficzną "ARGRAF", Warszawa

© Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2002

ISBN 83-85847-74-X

**Wydawca: INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH PAN**  
**ul. Nowelska 6 01-447 Warszawa**

Redakcja: Dział Informacji Naukowej i Wydawnictw

Barbara Katuszewska, Joanna Runowska, tel. 837-68-22

Druk: Agencja Wydawniczo-Poligraficzna "ARGRAF", Warszawa

Nakład 200 egz., 15 ark.wyd.; 12,8 .ark. druk.

# UWARUNKOWANIA SYSTEMOWE I INFORMATYCZNE WŁĄCZENIA POLSKIEGO ROLNICTWA DO WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

*Anna Czyżkowska*

*Zaoczne Studia Doktoranckie IBS PAN*

*Celem artykułu jest wykazanie konieczności cyfryzacji gospodarstw rolnych w Polsce i związanych z tym kontrowersji wokół budowy Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli IACS, jako warunku koniecznego do korzystania z płatności bezpośrednich, oferowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.*

*Słowa kluczowe: dotacje bezpośrednie, gospodarstwa rolne, IACS.*

## 1. Wprowadzenie

Traktat Rzymski, na mocy którego 6 krajów utworzyło 1 stycznia 1958 r. Europejską Wspólnotę Gospodarczą, włączył rolnictwo do „wspólnego rynku”. Artykuł 39 Traktatu zawierał następujące cele polityki rolnej:

- zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa,
- zabezpieczenie godziwego poziomu dochodów rolników,
- ustabilizowanie rynku produktów rolnych,
- zagwarantowanie wystarczającego zaopatrzenia ludności w artykuły spożywcze,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu cen płaconych przez konsumentów.

Traktat zawierał też listę produktów podlegających Wspólnej Polityce Rolnej.

Uznano, że rolnictwo, w którym zatrudnionych jest wielu obywateli Wspólnoty, wymaga specjalnego traktowania ze względu na długi proces produkcji, obarczony często czynnikami niezależnymi od człowieka oraz inwestycje, w których poniesione nakłady zwracają się znacznie później niż w innych gałęziach gospodarek tych państw, a obrót kapitałem jest wolniejszy.

Uznano również, że rolnictwo nie ma warunków do sprostania konkurencji rynku światowego. Nie bez znaczenia okazały się również uwarunkowania związane z zachowaniem dziedzictwa kulturalnego wsi i ochroną środowiska naturalnego z jednoczesnym zachowaniem obszarów wiejskich jako integralnej części krajobrazu Europy.

Głównymi instrumentami WPR są:

- wsparcie cenowe na produkty rolne,
- dopłaty bezpośrednie dla producentów rolnych,
- kontrola podaży (kwotowanie, odłogowanie).

Obecny system powstał w rezultacie reformy WPR, dokonanej pod przewodnictwem Komisarza ds. Rolnictwa MacSharry'go, której ostateczny kształt zaakceptowano w 1992 r., wprowadzono zaś w 1993/94. Reforma MacSharry'go zredukowała wsparcie cenowe i wprowadziła w związku z tym, bezpośrednie płatności kompensacyjne (dopłaty bezpośrednie). Wprowadzono również nowe sposoby kontrolowania podaży.

**Podtrzymywanie cen rolnych w UE** odbywa za pomocą różnych metod. Pierwsza to zakupy interwencyjne nadwyżek rynkowych produktów jeżeli ceny rynkowe utrzymują się poniżej ustalanych cen (cen interwencyjnych). Zakupy te dokonywane są w ściśle określonych terminach, np. zboża w Szwecji w okresie I.XII-30.VI.

Drugi sposób podtrzymywania cen wynika z protekcji granicznej. Większość produktów rolnych importowanych z zagranicy nie może być sprzedawana na rynku UE poniżej cen wejścia. Innym sposobem ochrony rynku wewnętrznego przed tanim importem są różnego rodzaju obciążenia importowe (np. cła). W wyniku stosowania takich środków produkty z zagranicy nie mogą konkurować cenowo z produktami wytworzonymi w UE.

Ważnym sposobem wspierania cen rolnych są subsydia eksportowe (zwroty eksportowe). Kiedy ceny na rynkach światowych są niższe niż w UE, eksporterzy mogą ubiegać się o dopłaty do eksportu nadwyżek. Stwarza to możliwości eksportu na rynki światowe nadwyżek rynkowych i gwarantuje konkurencję cenową. Kiedy zaś ceny światowe są wyższe niż w UE, wprowadzony może być podatek eksportowy w celu niedopuszczenia do nadmiernego eksportu.

Podtrzymywaniu cen służą także subsydia wypłacane prywatnym przedsiębiorcom przy przechowywaniu nadwyżek rynkowych (np. masła, czy mięsa wieprzowego i wołowego). Subsydiowanie przedsiębiorcom kosztów składowania uwalnia rynek od nadmiaru podaży i wpływa

stabilizująco na ceny. Podobny, stabilizujący wpływ na ceny ma pobudzenie popytu wewnętrznego (np. sprzedaż masła po niższych cenach organizacjom *non-profit*, czy mleka lub jogurtów dla szkół, dotacje do mleka odtłuszczonego w proszku na paszę oraz do produkcji kazeiny i kazeinianów).

**Kontrola podaży** może być prowadzona w różny sposób. Jednym z pierwszych ograniczeń związanych z kontrolą produkcji i podaży było wprowadzenie tzw. kwot cukrowych. Rozdzielane były one między państwa członkowskie, które przydzielały je cukrowniom. Plantatorzy otrzymują przydział według skupu buraków. Nadwyżki cukru ponad kwoty sprzedawane są na rynku światowym a różnice cen obciążają plantatorów i cukrownie. W późniejszym okresie wprowadzono kwoty mleczne.

Dotacje wyrównawcze (**dotacje bezpośrednie**) w Unii Europejskiej są instrumentem wspierającym dochody pewnych grup producentów rolnych, z tytułu obniżek cen interwencyjnych na określone produkty, wprowadzonym w 1992 r.

Uzyskać je mogą producenci krajów członkowskich UE:

- uprawiający zboża, rośliny oleiste,
- producenci bydła, owiec i mleka,
- producenci tytoniu, chmielu oraz ziemniaków z przeznaczeniem na skrobię ziemniaczaną,
- producenci z tytułu odłogowania gruntu.

Producenci uprawiający zboża i rośliny mogą ubiegać się o płatności, które przyznawane są na hektar upraw, naliczane są na podstawie „plonów referencyjnych”.

Plony referencyjne, są to plony obliczone dla poszczególnych krajów lub regionów jako średnie plony z okresu 1986-1991.

Przy staraniach o dopłaty do produkcji zwierzęcej producent musi posiadać dokument identyfikujący każde zwierzę (paszport), a zwierzę musi posiadać oznakowanie (2 kolczyki).

Podstawą wypłat dopłat jest wniosek o płatności złożony przez rolnika, zarejestrowany w bazie danych utworzonej w ramach **Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli – ZSZiK (Integrated Administration and Control System – IACS)**. Zgodnie bowiem, z Rozporządzeniami Rady 3508/92 i 3887/92, każde państwo członkowskie jest zobowiązane do stworzenia własnego systemu.

W Polsce przygotowanie i wdrożenie systemu zostało powierzone Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jego budowa została rozpoczęta w 1999 r.

## 2. Gospodarstwa rolne w Polsce jako element systemu WPR<sup>1</sup>

Gospodarstwo rolne (według definicji GUS) to „grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Gospodarstwami są wszystkie gospodarcze całości, oparte na gruntach rolnych, jeśli ich obszar przekracza 0,1 ha. Takich gospodarstw było w 1996 r. w Polsce ponad 3 mln. Jeżeli natomiast obszar tak zdefiniowanego gospodarstwa jest większy niż 1 ha i stanowi ono własność lub jest w użytkowaniu tej samej osoby fizycznej lub grup osób, statystyki nazywają je „indywidualnymi gospodarstwami rolnymi”.

Tabela 1. Struktura indywidualnych gospodarstw rolnych według grup obszarowych powierzchni użytków rolnych w 1996 r.

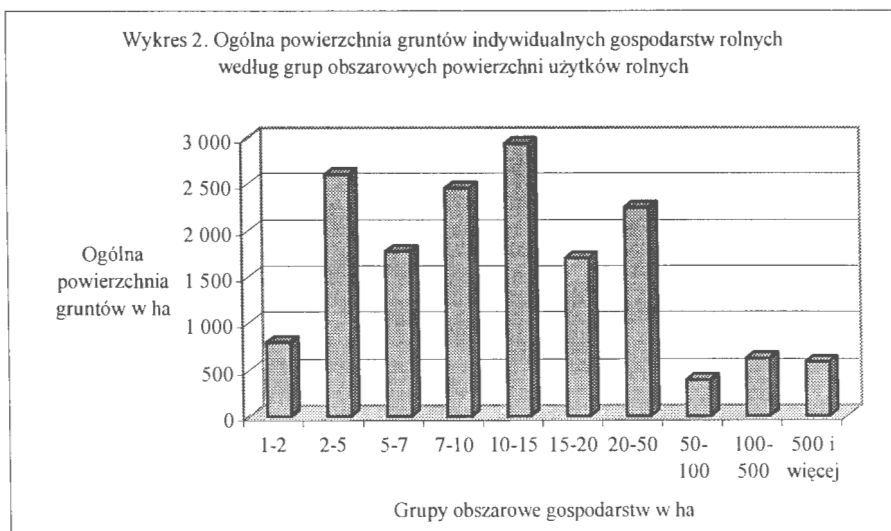
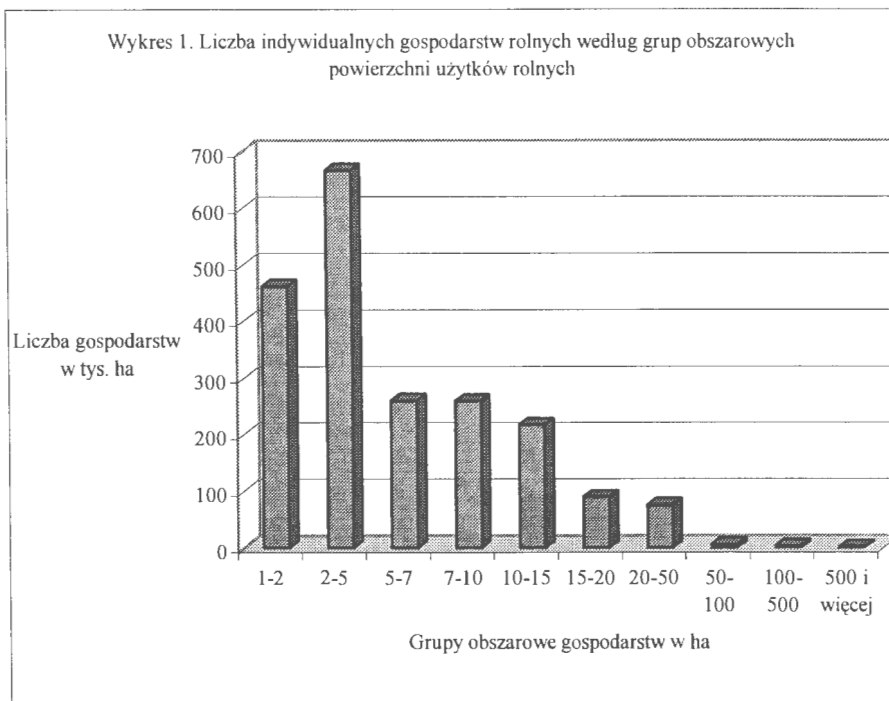
Grupy obszarowe gospodarstw (w ha)	Liczba gospodarstw		Ogólna powierzchnia gruntów	
	w tys. ha	w %	w tys. ha	w %
1-2	462,2	22,6	795,9	4,9
2-5	667,6	32,7	2 607,4	16,2
5-7	260,7	12,8	1 777,7	11,0
7-10	260,1	12,7	2 459,5	15,2
10-15	217,2	10,7	2 946,2	18,2
15-20	89,4	4,4	1 703,6	10,6
20-50	75,3	3,7	2 249,0	14,0
50-100	5,6	0,3	392,6	2,4
100-500	2,7	0,1	624,0	3,9
500 i więcej	0,6	0,0	584,0	3,6
Razem	2 041,6	100,0	16 144,0	100,0

Źródło: *Zróżnicowanie produkcji rolnej w gospodarstwach 1996-1997*, Powszechny Spis rolny 1996, GUS, Warszawa 1998.

Jak wykazuje Powszechny Spis Rolny, w 1996 r. było w Polsce 2 041 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych (tabela 1). Gospodarstwa te

<sup>1</sup> Wykorzystano opracowanie M. Halemskiej, *Zróżnicowanie polskich gospodarstw rolnych i sposobów ich funkcjonowania*, w Chłop, rolnik, farmer?, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 65-79.

użytkują 84% powierzchni użytków rolnych kraju i wytwarzają 80,7% produkcji towarowej rolnictwa oraz absorbują 95,7% zasobów pracy wykonywanej w gospodarstwach rolnych.





W opracowaniach zgodnie określa się, że gospodarstwa w Polsce, zwłaszcza w porównaniu z gospodarstwami „starych” członków Unii Europejskiej, są rozdrobnione. Średnia powierzchnia polskiego gospodarstwa indywidualnego wynosi nieco powyżej 7,5 ha, podczas gdy w całej Unii Europejskiej jest ona większa niż 16 ha. Polska struktura agrarna oczywiście się zmienia, ale tempo tych przeobrażeń jest wolne. Systematycznie maleje liczba indywidualnych gospodarstw rolnych, rośnie zaś ich przeciętny obszar. Wewnętrzne zmiany tej struktury określa się mianem polaryzacji: mimo powolnego spadku liczby gospodarstw najmniejszych, kurczy się zajmowany przez nie obszar, szybko natomiast wzrastał areal zajmowany przez gospodarstwa największe.

Między rolnictwem polskim a rolnictwem europejskim istnieje oczywiście wiele innych niż struktura różnic; np. w wyposażeniu technicznym, produktywności czy strukturze produkcji rolnej. Największe różnice dotyczą udziału zasobów pracy ulokowanych w rolnictwie. Rolnictwo Unii Europejskiej zatrudnia ok. 6,4 osoby na 100 ha użytków rolnych, podczas gdy w Polsce 25,1 osoby, co w konsekwencji oznacza, że w krajach unijnych w rolnictwie pracuje 5,7% siły roboczej, a w Polsce aż 20,2%.

Charakteryzując gospodarstwa rolne, zwykle zwraca się także uwagę na strukturę czy ogólniej – kierunki produkcji. W Polsce przeważają gospodarstwa niewyspecjalizowane, prowadzące działalność mieszaną (42%). Uprawy roślinne są dominującym kierunkiem produkcji w 33% gospodarstw, a 20% zajmuje się głównie chowem i hodowlą zwierząt.

Podejmując próbę charakterystyki gospodarstw rolnych, trzeba zwrócić uwagę na produkcję przynoszącą dochody gospodarującym rolnikom. Odchodzenie niektórych grup gospodarstw od rynku to jedna z ważniejszych tendencji, którą stwierdzono w badaniach prowadzonych w latach dziewięćdziesiątych. Powszechny Spis Rolny wykazał, że:

- 2,4% indywidualnych gospodarstw rolnych w ogóle nie prowadzi produkcji rolniczej, a dla 7,7% nie ustalono wartości tej produkcji,
- 10,9% prowadzi działalność rolniczą wyłącznie na potrzeby własnej konsumpcji, nie sprzedając żadnych produktów rolnych,
- 33,1% prowadzi działalność głównie na potrzeby własne (roczna wartość produkcji towarowej wynosiła tu mniej niż 2,5 tys. zł, średnia na gospodarstwo – 1 211 zł).

Oznacza to, że tylko 45,8% ogólnej liczby gospodarstw prowadzi znaczącą działalność produkcyjną, która kończy się sprzedażą produkcji o

rocznej wartości ponad 2,5 tys. zł. Nie jest to jeszcze dochód tych gospodarstw, ale tylko ich przychód, od którego trzeba odliczyć koszty produkcji, które w większości gospodarstw nie są liczone.

Gospodarstwa indywidualne są w Polsce wielorako zróżnicowane, mechanizmy gospodarki rynkowej dokonują ich dalszej, radykalnej selekcji, dzieląc przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa bez przyszłości produkcyjno-rynkowej, gospodarstwa socjalne. Oddaje to synteza A. Wosia, który dzieli gospodarstwa na cztery grupy: rozwojowe (jest ich w Polsce 160-170 tys.), tradycyjne, zdolne do rozwoju (350-400 tys.) nierozwojowe (1,2-1,3 mln) oraz upadające (300-350 tys.).<sup>2</sup> Gospodarstwa rozwojowe charakteryzują się znaczną zdolnością do akumulacji i reprodukcji na podstawie własnych zasobów, dużą chłonnością postępu technicznego, wysokim stopniem powiązania z rynkiem, dużym wyczuleniem i zdolnością reagowania na bodźce rynkowe, a ich kierownicy posiadają wysokie umiejętności menedżerskie. Gospodarstwa tradycyjne, ale zdolne do rozwoju, cechuje niewielka i zmienna zdolność do akumulacji i reprodukcji na podstawie własnych zasobów oraz umiarkowana chłonność postępu technicznego, co sprawia, że przeważają w nich technologie tradycyjne, umiarkowany stopień powiązania z rynkiem, elastyczność reakcji na bodźce ekonomiczne. Ich kierownicy kierują się przede wszystkim doświadczeniem, w związku z czym dominują u nich zachowania tradycyjne. Gospodarstwa nierozwojowe, znajdujące się w stanie stagnacji, cechuje niska zdolność do akumulacji, niewielkie (lub żadne) zapotrzebowanie na postęp techniczny, słabe powiązanie z rynkiem i niski stopień wrażliwości na bodźce ekonomiczne. Ich właściciele nie mają dużych zdolności menedżerskich, choć czasem naśladują innych rolników. Ostatnia grupa skupia negatywne wartości wyróżnionych pięciu cech: gospodarstwa upadające nie mają zdolności do akumulacji, nie reagują na postęp techniczny, brak im powiązań z rynkiem, a gospodarzom umiejętności menedżerskich, ich zdolność do reagowania na bodźce ekonomiczne jest nikła.

Analiza A. Wosia opierała się na danych z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, jednak i obecnie najprawdopodobniej okazałoby się, że udział wyróżnionych grup pozostaje w tych samych proporcjach. Zakres zebranych w naszych badaniach informacji o gospodarstwach nie jest wystarczający do stworzenia typologii, która byłaby niezwykle użyteczna dla prognoz przewidujących skutki integracji z Unią Europejską, typologii wskazującej które grupy gospodarstw mają szansę na walkę na unijnym rynku. Gdy analizuje się sytuacje i perspektywy polskich indywidualnych

---

<sup>2</sup> A. Woś, *Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1996, s. 76

gospodarstw rolnych, trzeba je osadzać nie tylko w obecnej i przyszłej strukturze obszarowej gospodarstw europejskich, ale przede wszystkim porównywać z dominującym w Unii modelem gospodarstwa – stworzonym i w dalszym ciągu promowanym przez Wspólną Politykę Rolną. Takim modelem gospodarstwa jest dynamiczne, intensywne i ekspansywne gospodarstwo-przedsiębiorstwo. Jest to model gospodarstwa wyprowadzony z rozwoju gospodarstw duńskich, gospodarstwa stosunkowo niewielkiego, opartego na pracy i własności rodzinnej, ściśle podporządkowanego rynkowym mechanizmom gospodarki kapitalistycznej, czyli model przedsiębiorstwa mającego znaczne zdolności przystosowawcze do zmieniających się wymagań rynku.

Taki model gospodarstwa nie jest jednakowo obecny w całej Unii, gdzie wyraźnie rysuje się podział na Północ i Południe. Ludność rolnicza w Europie Północnej stanowi 5,2% populacji aktywnej zawodowo, podczas gdy w Europie Południowej jest jej aż 15,2%. Jednocześnie rolnicza ludność Północy jest bardziej „profesjonalnie rolnicza”: 54% gospodarzy jest wyłącznie rolnikami, podczas gdy na Południu jest ich tylko 30%. Rolnictwo Europy Północnej jest przy tym bardziej intensywne: ma trzykrotnie wyższą intensywność produkcji zwierzęcej, akumulacji i wydajności pracy, ale jednocześnie wielokrotnie wyższe zadłużenie.

### **3. Trudności informatyzacji gospodarstw rolnych**

Obliczenia wielkości ekonomicznych w Unii Europejskiej opierają się na danych rachunkowości rolnej (Farm Accountancy Data Network FADN), zgodnie z Rozporządzeniem Rady 79/65. Prowadzenie rachunkowości rolnej na poziomie gospodarstw w krajach Unii jest powszechne, gdyż wynika także z potrzeb związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej. W Polsce rachunkowość rolna nie jest rozpowszechniona, co utrudnia m.in. obliczenia struktury gospodarstw według kryteriów stosowanych w Unii jak i ocenę ich działalności w ogóle.

Istniejące obecnie w Polsce systemy rachunkowości rolnej nie pozwalają na precyzyjne analizy opłacalności produkcji i dochodowości gospodarstw rolniczych. Na obecnym etapie prac związanych z FADN przygotowano propozycje rozwiązań, umożliwiających pozyskiwanie, przetwarzanie i udostępnianie danych. W dalszym etapie konieczne jest utworzenie niezbędnej struktury organizacyjnej, przygotowanie kadr do realizacji planowanych działań oraz wyposażenie ich w odpowiedni sprzęt. Szkoleniami będą objęci także rolnicy, prowadzący rachunkowość.

Istnieje potrzeba utworzenia sieci instytucji administracji rządowej, pełniącej rolę organizacyjną i koordynującą pozyskiwanie danych rachunkowości z gospodarstw rolniczych, ich przetwarzanie oraz przekazywanie do ośrodków decyzyjnych a w przyszłości również do FADN. Kierując się zasadą minimalizacji kosztów proponuje się wykorzystanie już istniejących instytucji, a mianowicie Ośrodków Doradztwa Rolniczego i Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Zakładając analogiczny wskaźnik reprezentatywności do stosowanego przez FADN, tj. 2% gospodarstw towarowych,<sup>3</sup> na jego potrzeby należy objąć w Polsce rachunkowością 14-16 tys. gospodarstw rolniczych. Na podstawie przepisów o statystyce państwowej przygotowano w Główny Urzędzie Statystycznym rejestr gospodarstw rolnych umożliwiających dobór reprezentatywnej próby gospodarstw objętych rachunkowością rolną w ramach sieci w systemie FADN. Za dobór próby odpowiedzialny będzie krajowy komitet, składający się z przedstawicieli Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego, Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Krajowej Rady Izb Rolniczych. Zebrane i zweryfikowane dane przekazane będą Komisji Europejskiej. 29 listopada 2000 r., na mocy ustawy o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 3, poz. 20) wprowadzono polski odpowiednik systemu FADN.

#### **4. Struktura polskiego wariantu Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli – trudności realizacji**

Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli obejmuje:

- komputerową bazę danych,
- system identyfikacji działek użytkowych rolniczo,
- system identyfikacji i rejestracji zwierząt,
- podstawowe wnioski o dopłaty bezpośrednie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej,
- zintegrowany system kontroli rzeczowo-finansowej.

System ten służyć ma do zbierania i przechowywania informacji, potrzebnych do wypłacania płatności bezpośrednich lub innych form dotacji. Objęto nim rynek zbóż, roślin oleistych, wysokobiałkowych, chmielu, bydła i owiec.

---

<sup>3</sup> P. Czechowski, *Proces dostosowania prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Twigger S.A., Warszawa 2001, s. 136

**Komputerowa baza danych** ma gromadzić i przechowywać dane dotyczące każdego gospodarstwa ubiegającego się o płatności z UE. Baza ta powinna umożliwiać uzyskanie danych dotyczących przynajmniej trzech ostatnich lat kalendarzowych z trzech kampanii. Należy zaznaczyć, że w stanowisku negocjacyjnym Polska zastrzegła sobie prawo zbudowania takiego systemu w okresie 3 lat od dnia akcesji.

Podstawę **Systemu Identyfikacji Działek Użytkowanych Rolniczo** stanowi działka użytkowana rolniczo, zdefiniowana jako zwarta powierzchnia ziemi wykorzystywana przez rolnika do uprawy określonej kultury.

**System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt** obejmuje rejestr zwierząt z tytułu utrzymania, których rolnik ubiegać się może o płatności. Wszyscy posiadacze bydła muszą prowadzić rejestr liczby zwierząt znajdujących się w ich gospodarstwach.

Konieczne jest utworzenie sprawnego systemu składania i opracowywania **wniosków o dopłaty bezpośrednie** w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej.

**Zintegrowany system kontroli rzeczowo-finansowej** ma zapewniać skuteczną kontrolę nieprawidłowości w zakresie składania wniosków i wypłat należności. System ten ma funkcjonować na poziomie od powiatu poprzez centralę, do organów kontrolnych Komisji Europejskiej. Unijni urzędnicy mają obowiązek skontrolować 5% wniosków, pod względem ich zgodności z prawdą. W przypadku nowych krajów członkowskich kontroli ma podlegać 7,5-10% wniosków. Najprościej jest wysłać urzędnika na wizję lokalną. Jednak lepiej jest wykorzystać w tym celu zdjęcia satelitarne w połączeniu z katastrzem. Ta opcja zaczęła przeważać, zwłaszcza po doświadczeniach greckich, gdzie tamtejsi rolnicy złożyli wnioski o dotacje do upraw, przekr czających powierzchnię tego kraju o 20% (!).<sup>4</sup>

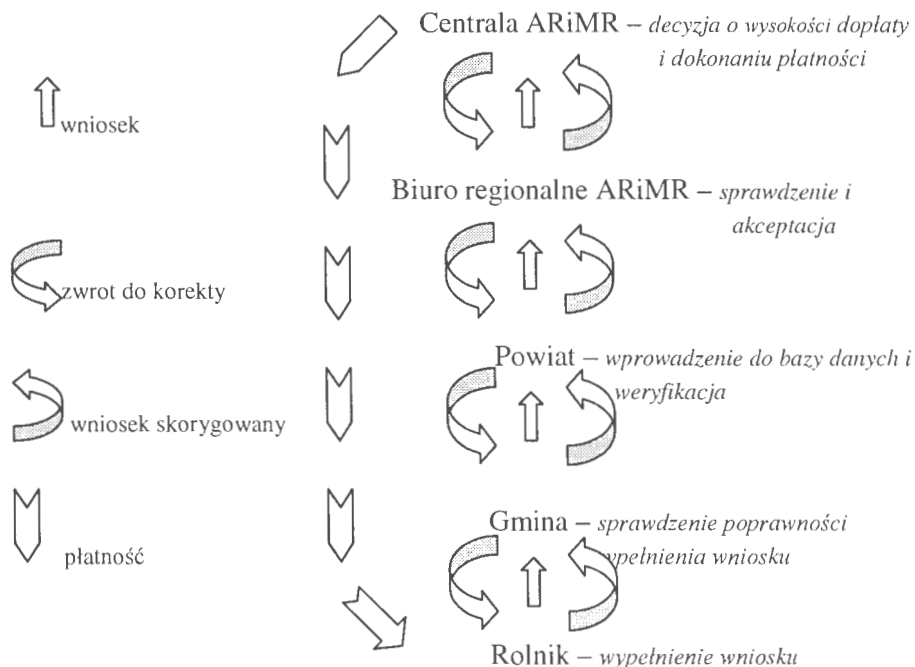
Prawidłowe działanie systemu IACS zależy od dwóch podstawowych jego elementów: wielofunkcyjnego rejestru gospodarstw rolnych oraz systemu identyfikacji działek rolnych.

Pierwszy z nich umożliwia uzyskanie i przetworzenie w ramach ZSZiK informacji dotyczących gospodarstwa rolnego oraz jego użytkownika, drugi zaś lokalizuje i opisuje w przestrzeni, na podstawie zdjęć satelitarnych, prowadzoną w gospodarstwie produkcję roślinną, z określeniem rodzajów upraw dla poszczególnych działek.

---

<sup>4</sup> Zasiłali górrale owies..., *Computerworld*, Nr 38 z 16 października 2000 r.

Koncepcja budowy systemu zakłada czteropoziomą strukturę organizacyjną. Rolnik będzie składał wniosek w gminie. Bez jego złożenia i prawidłowego wypełnienia nie może otrzymać dopłaty. Wniosek ten zostanie przekazany do powiatu, gdzie po wprowadzeniu do bazy danych i weryfikacji trafi na poziom regionalnego biura, które po sprawdzeniu danych wniosek zaakceptuje. W centrali nastąpi decyzja o wysokości dopłaty oraz decyzja o płatności. Polecenie wypłaty naliczonej kwoty zostanie przekazane do banku, który przeleje pieniądze na konto rolnika. Stąd konieczność posiadania przez rolnika konta bankowego.



Rys.1 Struktura Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli  
Źródło: opracowanie własne.

W Polsce Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zleciło Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) opracowanie założeń systemu łącznie z przygotowaniem projektu ustawy o wprowadzeniu Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli i rozporządzeń wykonawczych.

ARiMR przystąpiła do budowy systemu bez podstaw prawnych, opierając się tylko na Narodowym Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej. Nie było jeszcze przyjętych przez Sejm

stosownych ustaw, (jak wiadomo nie można podpisywać umów ze skutkami dla budżetu bez ustawowej sankcji), gdy ARiMR ogłosiła przetarg, który wygrał Hewlett-Packard.

Dopiero pod koniec września prezydent podpisał ustawę z 25 lipca 2001 r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1363). Zaakceptował także ustawę o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych, sankcjonującą przyszły system dopłat bezpośrednich do produkcji mleka. Wciąż nie ma ustawy o regulacji rynku mięsa i zbóż. Prawo polskie, jak dotąd, nie uwzględnia unijnego prawa do otrzymywania rekompensat pieniężnych za leżącą odłogiem ziemię ani prawa do dopłat do produkcji mięsnej. Tym samym IACS musi opierać się na definicjach prawa wspólnotowego.

Bez nadania ZSZiK rangi ustawowej nie udałooby się zapewne rozwiązać patowej sytuacji na styku administracji rolnej i geodezyjnej. Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne narzuca obowiązek pobierania opłat za udostępnianie danych z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, np. mapy ewidencji gruntów i budynków lub wpisu z operatu ewidencyjnego, chyba, że te dane mają zasilić Regionalny System Informacji Przestrzennej. W ustawie nie ma wzmianki o ZSZiK, co jest zrozumiałe, bo gdy powstawała w 1989 r., również Unia jeszcze nie stworzyła systemu dopłat. Zgodnie z ustawą o ZSZiK dane geodezyjno – kartograficzne będą udostępniane na jego potrzeby, bezpłatnie.

Ustawa rozwiązała również obawy „geoinformatyków”, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz ARiMR wobec kłopotów z geodetami pójda po najmniejszej linii oporu i stworzą system kontroli wniosków oparty na wizjach lokalnych, rezygnując ze zdjęć satelitarnych, ortofotomapy i GIS. Szefowie Zespołu ds. ZSZiK w ARiMR przyznawali, że do niedawna zakładano konieczność prowadzenia kontroli na miejscu, lecz wynikało to z praktyki unijnej. Zmieniły się jednak przepisy UE i teraz są zalecane tzw. ortofotometryczne metody kontroli, czyli zdjęcia satelitarne w powiązaniu z ewidencją gruntów.

Szczegółowe rozwiązania organizacji systemu miały być sprawdzane w pilotażu, który w 2001 r. rozpoczął się w województwach: warmińsko-mazurskim (przewaga średnich i dużych gospodarstw rolnych) i podkarpackim (grunty rozdrobnione). Wybrano więc diametralnie różne regiony kraju. Ostateczny kształt, system przyjmie po zakończeniu pilotażu.

Prace pilotażowe są finansowane w znacznej części z funduszy Phare<sup>5</sup> ale również z budżetu państwa. W ramach tzw. umów twinningowych<sup>6</sup> pomocą służą unijni konsultanci przedakcesyjni z Niemiec, Austrii, Danii i Holandii. Dzięki współpracy z nimi powstanie Wielofunkcyjny Rejestr Gospodarstw Rolnych i System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt – elementy systemu IACS.

W Polsce w trakcie budowy systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt wystąpiły problemy w terminowym wdrażaniu projektu Phare PL9805.03, w ramach którego miał ten system powstać. Jednym z takich problemów był długi okres uchwalania ustawy tzw. „weterynaryjnej”, ostatecznie przyjętej 25 września 2001 r.<sup>7</sup> Akcja kolczykowania bydła miała objąć obowiązkowo całe pogłowie bydła w regionach pilotażowych. Obowiązek ten, jak zakładano miał zostać nałożony znowelizowanymi przepisami weterynaryjnymi, które miały zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2001 r. Ustawa nie weszła jednak w życie w czasie trwania projektu Phare tj. od 1 grudnia 1999 r. do 31 sierpnia 2001 r. Brak podstaw prawnych spowodował opóźnienie rozpoczęcia akcji kolczykowania, która ostatecznie na wniosek ARiMR i po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej, została rozpoczęta na zasadzie dobrowolności.

Kolejny problem związany był z zagrożeniem epidemią pryszczycy. Od 10 kwietnia do 22 maja 2001 r. akcja kolczykowania została wstrzymana przez Głównego Lekarza Weterynarii. Ostatecznie firma Polnet Sp. z o.o., wyłoniona w przetargu przez Jednostkę Finansującą – Kontraktującą, przystąpiła do kolczykowania bydła 18 czerwca 2001 r. Z powodu braku ustawowego obowiązku uczestniczenia w systemie oraz zagrożeniem pryszczycą, do dnia 31 sierpnia 2001 r. udało się oznakować 281 000 szt.

---

<sup>5</sup> Projekty Phare o symbolach: PL9805.01 Wzmocnienie instytucjonalne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla budowy Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, PL9805.03 System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, PL9906.04 Przygotowanie do wdrożenia Wspólnej Polityki Rolnej, a także projekty zaplanowane, ale jeszcze nie rozpoczęte PL0006.09 Przygotowanie do wybranych instrumentów WPR oraz PL0104.08 Dalsze przygotowanie do wdrożenia wybranych mechanizmów WPR w zakresie budowy systemu IACS oraz Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt

<sup>6</sup> umowy twinningowe – bliźniacze – państwa kandydujące proszą o pomoc państwa członkowskie w realizacji konkretnego programu

<sup>7</sup> Pełna nazwa brzmi: ustawa z dnia 25 września 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii izb lekarsko-weterynaryjnych, ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej oraz ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 101, poz. 1438)



bydła, z zakładanej liczby 410 900 szt., przewidzianej w umowie z JFK, tj. 68%.<sup>8</sup>

Według ARiMR, do 31 grudnia 2002 r. system zacznie działać w wersji podstawowej, tj. bez ortofotomapy. Moduł kontrolny z ortofotomapą będzie gotowy do 31 grudnia 2004 r.<sup>9</sup> Niewykluczone, że Unia zażąda przyspieszenia budowy systemu ewidencji zwierząt, w tym kolczykowania, jeśli chcielibyśmy eksportować mięso.

Zgodnie z „Szacunkiem kosztów budowy Systemu ZSZiK – IACS oraz systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt dla korzystania z płatności bezpośrednich do roku 2003, zgodnie z prawodawstwem Unii Europejskiej”, przyjętym 3 lipca 2000 r., przez Komitet Integracji Europejskiej ogólny koszt wprowadzenia ZSZiK na terenie całego kraju, oszacowany na podstawie analizy kosztów wdrażania systemu w krajach UE, kształtuje się na poziomie ponad 128 mln euro, z czego planowane wsparcie z UE wynosi ok. 28 mln euro. W praktyce wdrożenie ZSZiK jest procesem długotrwałym i będzie przebiegać etapami – praktycznie system jest systemem otwartym, stale uzupełnianym.

Sprawą nie tylko kontrowersyjną, ale rozpatrywaną w kategoriach skandalu są umowy zawarte na budowę systemu i jego obsługę. ARiMR zawarła dwa kontrakty dotyczące Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli z firmą Hewlett-Packard. Pierwszy z nich to umowa na budowę systemu o wartości 67,3 mln euro. Druga umowa to kontrakt na trzyletnią obsługę systemu, która opiewa na 105 mln euro.

HP uważa się za integratora, korzystającego z usług podwykonawców. Za część informatyczną odpowiada warszawska firma ABG, za część logistyczną – ComputerLand. ABG pisze oprogramowanie, korzystając z pomocy Intergraphu przy tworzeniu Systemu Identyfikacji Działek Rolnych, jednego z elementów IACS. Razem z HP bierze udział w pilotażowych wdrożeniach na terenie województw warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego. ComputerLand ma się zająć angażowaniem i szkoleniem osób na potrzeby IACS oraz dostarczać sprzęt do powiatowych oddziałów ARiMR. W tym celu powołał spółkę Agro-Comp.

Od jesieni 2001 r. zarówno polska, jak i unijna strona podważa intencje zawarcia pierwszej z umów, od początku 2002 r. także umowy drugiej. Komisja Europejska przedstawiła następujące zarzuty:

---

<sup>8</sup> Dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

<sup>9</sup> Materiały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

- brak informacji dla KE o działaniach podejmowanych przez ARiMR w zakresie budowy systemu, jak i planowanych działaniach,
- ta sama osoba była szefem doradców Prezesa ARiMR, przewodniczyła komisji przetargowej, a następnie została Prezesem Zarządu spółki Agro-Comp, realizującej część nieinformatyczną kontraktu,
- ARiMR przekazała sprzęt i pracowników do firmy prywatnej Agro-Comp,
- nakładanie się finansowania zadań ze środków programu Phare z zadaniami objętymi w kontrakcie.

Komisja rozpoczęła procedurę windykacji i zwrotu kwot dotychczas wydatkowanych oraz wstrzymała dalsze wsparcie finansowe ze środków programu Phare, na budowę systemu.

Wyniki audytu Komisji zakończonego 18 października 2001 r. wskazują przede wszystkim na niewystarczająco sprawny system wymiany informacji pomiędzy stroną polską i unijną.<sup>10</sup> Ostatecznie w lutym 2002 r. podjęto decyzję o renegocjacji pierwszego kontraktu z Hewlett-Packard i zerwaniu drugiego. HP nadal będzie budował informatyczną część systemu IACS, nie będzie natomiast wykonawcą m.in. części nieinformatycznej, którą mają tworzyć pracownicy ARiMR. Oznacza to, że odpowiedzialność za budowę systemu ponosić będzie zarówno ARiMR, jak i HP.

Należy założyć przesunięcie w czasie gotowości systemu do końca pierwszej połowy 2003 roku. W drugiej połowie 2003 r. powinien się odbyć jego test.

## 5. Korzyści z cyfryzacji gospodarstw rolnych

W jednym z czasopism napisano: „W interesie Unii Europejskiej jest, żebyśmy tego systemu nie mieli na czas. Przyjmą nas wtedy z otwartymi ramionami, zwolnieni z obowiązku dopłat bezpośrednich.”<sup>11</sup> Jest w tym niewątpliwie dużo racji, niemniej sam system jest potrzebny polskim rolnikom, nie tylko ze względu na dopłaty.

„IACS to dobry argument za przyznaniem Polsce dopłat bezpośrednich” – mówi Andrzej Dopierała, prezes HP Polska. „Ponadto jest to system potrzebny państwu i istotny element ożywienia rolnictwa”. Rzeczywiście, dzięki stworzeniu ewidencji gospodarstw rolnych po raz pierwszy będziemy wiedzieli, ile tak naprawdę mamy rolników, zaś

---

<sup>10</sup> Materiały Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

<sup>11</sup> [www.computerworld.pl/nws/artykuly\\_txt/20384.html](http://www.computerworld.pl/nws/artykuly_txt/20384.html)

powstanie modułu kontrolnego wymusza wykonanie ortofotomapy Polski na podstawie nowych zdjęć lotniczych.

Budowa modułu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt jest niezbędna nie tylko ze względu na możliwość uzyskania przez rolnika dopłat do produkcji zwierzęcej. Otóż, wzrastająca liczba zachorowań oraz szybkie rozprzestrzenianie się chorób zwierząt w ostatnich latach udowodniły, że skuteczne i szybkie ich zwalczanie jest możliwe tylko przy odpowiednim oznakowaniu zwierząt dotkniętych chorobą i wpisaniu ich do centralnego rejestru dającego możliwości szybkiego stwierdzenia ich pochodzenia i miejsca przebywania. Rada Unii Europejskiej wprowadziła w 1992 r. Dyrektywą 92/102/EFC obowiązek znakowania i rejestracji bydła, owiec i trzody chlewnej. Doświadczenie wykazało, że wdrożenie tej dyrektywy nie było w pełni zadowalające, co ujawniło się podczas kryzysu spowodowanego BSE. W kwietniu 2000 r. zostało wydane Rozporządzenie Rady UE 820/97, później zaktualizowane i zastąpione Rozporządzeniem UE 1760/2000 z lipca 2000 r. w sprawie ustanowienia systemu identyfikacji i rejestracji bydła oraz oznakowania wołowiny i produktów na bazie wołowiny, które wprowadziło obowiązek identyfikacji wszystkich zwierząt, będących przedmiotem wymiany handlowej. System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt stwarza możliwość skutecznej profilaktyki w rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt, poprzez kontrolę ich miejsca urodzenia, przebywania i przemieszczania się. Spełniać ma on także coraz bardziej rygorystyczne wymagania konsumentów produktów pochodzenia zwierzęcego. Ponadto w znacznym stopniu ułatwiona i ulepszona zostanie higieniczno-weterynaryjna kontrola produkcji i przerobu mięsa wołowego. Na podstawie informacji zawartej na etykiecie dołączonej do każdej zakupionej w sklepie porcji wołowiny system zapewnia możliwość szybkiej i dokładnej identyfikacji zwierzęcia oraz ustalenia jego miejsca pochodzenia. Sprawność systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt jest podstawowym warunkiem tego, aby Polska została uznana przez Unię Europejską za kraj wolny od chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich. Umożliwiłoby to sprzedaż osobników żywych, a także mięsa i jego przetworów na rynek Unii Europejskiej jeszcze przed przystąpieniem Polski do jej struktur.<sup>12</sup>

W kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli ma:

- zapewnić skuteczną realizację przepisów WPR,

---

<sup>12</sup> Materiały Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

- rozwiązać problemy administracyjne wynikające ze stworzenia systemów pomocy przyznawanej na jednostkę produkcji,
- stworzyć możliwość sankcjonowania nieprawidłowości w zakresie bezpośrednich dopłat wyrównawczych.

## 6. Zakończenie

Niestety sam IACS nie wystarczy. Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej wymaga ponadto:

- stworzenia jednolitego systemu rachunkowości rolniczej (Farm Accountancy Data Network FADN),
- organizacji krajowego systemu informacji i sytuacji na rynkach rolnych,
- przygotowania do wprowadzenia w życie mechanizmów rynkowych Wspólnej Polityki Rolnej dotyczących organizacji poszczególnych rynków produkcji rolnej tj. m.in. rynku zbóż, cukru, mleka, mięsa itp.

Wszystkie te narzędzia są niezbędne nie tylko dla WPR, ale są konieczne do tego, aby polskie gospodarstwa rolne zaczęły brać czynny udział w grze rynkowej i produkcja rolnicza zaczęła być dochodowa, albo przynajmniej okazały się, że dochodowa nie jest i nigdy nie będzie.

## Literatura

Bentkowski grozi i donosi, *Rzeczpospolita* Nr 43 z 20 lutego 2002 r., s. B2

Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Twigger S.A., Warszawa 2001

Halamska M. „Zróżnicowanie polskich gospodarstw rolnych i sposobów ich funkcjonowania” w *Chłop, rolnik, farmer?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000

Materiały Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – niepublikowane

Hewlett-Packard zostaje, *Rzeczpospolita* Nr 49 z 27 lutego 2002 r., s. B1

Miedzy młotem a kowadłem, *Computerworld*, Nr 37 z 8 października 2001r.

Rozporządzenia Rady 3508/92 i 3887/92

Spór nie o system, lecz o dopłaty, [www.computerworld.pl/nws/artykuly-txt/20384.html](http://www.computerworld.pl/nws/artykuly-txt/20384.html)

Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz o zmianie niektórych ustaw  
Dz. U. Nr 125 z 2001 r., poz. 1363

Woś. A., *Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1996

Zasiali górale owies..., *Computerworld*, Nr 38 z 16 października 2000 r.

*Zróżnicowanie produkcji rolnej w gospodarstwach 1996-1997. Powszechny Spis Rolny 1996*, GUS, Warszawa 1998

ISBN 83-85847-74-X

)