

## **Status prawny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**

Prawne zagadnienia funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pozostają jak dotychczas poza przedmiotem zainteresowania doktryny prawniczej. Duże zainteresowanie praktyczne problemem zobowiązuje do analizy konstrukcji prawnych. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę określenia charakteru prawnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jej roli w finansowaniu rolnictwa.

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została utworzona mocą ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji<sup>1</sup>, która reguluje zasady jej funkcjonowania. Podstawowe kierunki działania ARiMR określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji<sup>2</sup>, oraz statut nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 1994 roku w sprawie nadania statutu<sup>3</sup>.

Na podstawie art. 12 ust. 1 cytowanej ustawy z dnia 29.12.1993 roku, Agencja przejęła środki finansowe i inne mienie byłego Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR) oraz zobowiązania i wierzytelności finansowe Funduszu, albowiem z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy środki finansowe i inne mienie dotychczasowego FRiOR oraz zobowiązania i wierzytelności finansowe tego Funduszu przeszły do Agencji. Zadanie to wiązało się z koniecznością rozliczenia środków budżetowych, które w latach 1992-1993 Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przekazał do 18 Banków celem wykupu wierzytelności oraz udzielenia kredytów modernizacyjnych i naprawczych<sup>4</sup>.

---

1 Dz.U. z 1994, nr 1, poz. 2 z póź. zm.

2 Dz.U. z 1996, nr 16, poz. 82 z póź. zm.

3 Dz.U. z 1994, nr 23, poz. 122.

4 Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa był funduszem celowym, który funkcjonował w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 1991r. Prawo budżetowe oraz przepisy rozporządzenia RM z dnia 11 czerwca 1992 r. w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużania Rolnictwa, Dz.U.1992 r., nr 49, poz. 222.

Ponieważ mechanizmy inwestycyjne w rolnictwie i gospodarce żywnościowej nierozłącznie związane są z systemem kredytowania, stąd też system który istniał do roku 1989 - o dużej dostępności tanich kredytów dla rolnictwa, często umarzalnych - próbowano zastąpić rozwiązaniami skrajnie liberalnymi. Wyrazem czego był gwałtowny wzrost stóp oprocentowania kredytów, a w konsekwencji znaczne pogorszenie sytuacji dochodowej i produkcyjnej podmiotów gospodarczych w rolnictwie.

Z dniem 1 stycznia 1990 roku zniesiono wszelkie preferencje kredytowe dla rolnictwa. Wszystkie banki wprowadziły obligatoryjnie realną dodatnią stopę procentową od kredytów już wykorzystanych i nowo udzielanych.

Od 1992 roku nastąpił powolny powrót systemu kredytowego wspierającego rolnictwo. Przywrócono preferencyjne kredyty na zakup środków obrotowych oraz skup surowców rolnych dla przemysłu rolno - spożywczego. Stopniowo preferencje rozszerzano na kredyty inwestycyjne oraz przedsięwzięcia oddłużeniowe, które zasilane były przez *Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa* i pochodziły z odpisu obowiązkowych rezerw bankowych i ze środków budżetowych MRiGŻ.

Zgodnie z § 3 ust.1 cytowanego rozporządzenia w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania FRiOR środki funduszu przeznaczone były na:

- modernizację gospodarstw rolnych,
- rozwój infrastruktury techniczno - produkcyjnej wsi,
- rozwój, restrukturyzację i modernizację przetwórstwa rolno-spożywczego oraz usług w zakresie rolnictwa,
- pomoc w spłacie zadłużenia, polegającą na wydłużeniu okresu spłat rat kapitału, wraz z odsetkami i inne cele związane z restrukturyzacją i modernizacją rolnictwa i jego otoczenia przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Dysponentem Funduszu był Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a gospodarka finansowa była prowadzona na podstawie planów stanowiących część ustawy budżetowej, określającej przychody i rozchody Funduszu.

W pierwszych latach procesu transformacji w rolnictwie, wskaźnik wzrostu kredytów w stosunku do lat poprzednich był niższy niż wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Wskutek czego na koniec października 1993 roku wydatki FRiOR w 54% stanowiły oddłużenie gospodarstw, w 23% były to kredyty modernizacyjne, w 22% kredyty suszowe i w 1% lokaty terminowe<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Razem wydano na ten cel 4 bln starych złotych. Por. bliżej A. Kulawik: Interwencjonizm finansowy w polityce rolnej do 2000 roku, „Zagadnienia ekonomiki rolnej” 1994 r. nr 4-5 (243-244), s. 20 i n.

Biorąc pod uwagę powyższe dane w założeniach strategii doskonalenia systemu kredytowania w Polsce postanowiono *przekształcić Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa w Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która została wyposażona w szerszy przedmiotowo-podmiotowy zakres działania oraz stabilny tryb stosowania preferencji kredytowych.*

2. Stosownie do postanowień art. 1 ust. 2 ustawy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest państwową osobą prawną o ogólnokrajowym zasięgu z siedzibą w mieście stołecznym Warszawie, która działa w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa, która nie odpowiada za zobowiązania Skarbu Państwa, a Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania Agencji. Zgodnie z § 2 statutu, w realizacji swoich zadań **Agencja kieruje się zasadą racjonalnego gospodarowania powierzonymi jej środkami.** Agencja pozostaje ze Skarbem Państwa w stosunku powiernictwa. Powiernikiem jest osoba prowadząca cudze sprawy, lecz we własnym imieniu<sup>6</sup>. ARiMR podobnie jak Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa nie staje się właścicielem przejętego mienia, a jedynie podmiotem wykonującym we własnym imieniu powierzone jej uprawnienia właścicielskie państwa. Ponieważ polski porządek prawny nie zawiera generalnych uregulowań stosunku powiernictwa, w związku z tym treść stosunku prawnego pomiędzy ARiMR określają jedynie przepisy regulujące działalność Agencji. Stosunek powiernictwa jest rodzajem więzi prawnej pomiędzy powierzającym a powiernikiem, której przedmiotem jest przysporzenie (powierzenie) prawa na rzecz powiernika oraz odpowiadające temu przysporzeniu świadczenie powiernika ograniczające jego prawo względem powierzającego. Elementem treści tak rozumianego stosunku powiernictwa jest ogół praw i obowiązków wyznaczających sytuację prawną powiernika wobec osób trzecich, w której powiernik występuje jako wyłączny podmiot przysługującego mu prawa (rzeczowego lub obligacyjnego)<sup>7</sup>.

§ 2 statutu ARiMR stanowi podstawy regulacji stosunku powiernictwa pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją. Wola właściciela i powiernika jest tu zastąpiona wolą ustawodawcy stanowiąc równocześnie zobowiązanie do działania w charakterze powiernika.

**a. Agencja jako państwowa osoba prawna może być podmiotem praw i obowiązków.** Zgodnie z przepisem art. 38 kc. „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”.

6 Pogląd ogólnie przyjmowany w literaturze prawniczej, por. m.in. P.Czechowski, M. Korzycka-Iwanow: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1997, T. Kurowska: *Upowszechnianie prawa własności*, Seria Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 1443, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994, S. Prutis: *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*; *Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Temida 2*, Białystok 1997, s. 27 i n.

7 Por. J. Trzebiński: *Czynności powiernicze*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 1997 r., nr 2, s. 27 i n.

Jako osoba prawna, Agencja posiada zdolność do czynności prawnych, określonej strukturę organizacyjną, oraz swój osobisty majątek, zatem może uczestniczyć w obrocie i samodzielnie odpowiadać za zaciągane zobowiązania<sup>8</sup>.

W świetle dotychczasowych uwag należy zauważyć, że Agencja jako państwowa osoba prawna zarządza powierzonym jej mieniem państwowym jak właściciel z tym zastrzeżeniem, że jak stanowi art. 44<sup>1</sup> § 2 kc. - uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy w szczególności regulujące ich ustrój, a więc ustawa z 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu ARiMR oraz przepisy wykonawcze.

Przepis art. 44<sup>1</sup> kc dodany nowelą z 28 lipca 1990 roku określa w sposób generalny sytuację własnościową przedmiotów wchodzących w skład mienia państwowego<sup>9</sup>.

Skarb Państwa w sensie ekonomicznym pozostaje podmiotem własności i innych praw majątkowych, które w rozumieniu prawa cywilnego służą państwowym osobom prawnym, czego wyrazem jest art. 44<sup>1</sup> § 2 kc.

Agencja jako osoba prawna ma swój odrębny własny majątek, jednakże jej pierwotny fundusz założycielski pochodzi z wydzielonego majątku państwowego.

Ważnym rozwiązaniem przyjętym w znowelizowanej ustawie jest skreślenie dotychczasowego art. 10, ust. 1 i 2, który brzmiał - składniki majątkowe nabyte na cel funkcjonowania Agencji tworzą fundusz statutowy Agencji (ust. 1), majątek trwały Agencji podlega amortyzacji na ogólnych zasadach (ust. 2), oraz dodanie przepisu art. 10 a, 10 b i 12 ust. 2 (o którym wyżej była mowa).

**b. Struktura organizacyjna Agencji** jest wynikiem połączenia zasady jednoosobowego kierownictwa z koniecznością objęcia jej zakresem działania terenu całego kraju. Strukturę Agencji określa nadany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 marca 1994 roku statut ARiMR oraz regulamin organizacyjny ARiMR.

Zgodnie z art. 5 ustawy, na czele Agencji stoi Prezes, który jest organem kierującym i reprezentującym Agencję na zewnątrz. Jest on powoływany

8 Mechanizm działania osoby prawnej oparty jest - wedle przeważającego współcześnie poglądu - na teorii organów. „Odrzuca się przyjmowaną teorię przedstawicielstwa, która przyrównywała organ osoby prawnej do przedstawiciela ustawowego niezdolnej osoby fizycznej. W myśl teorii organów do tworzenia i urzeczywistnienia woli osoby prawnej powołane są jednostki (osoby fizyczne) wchodzące w skład jej organów... Charakter organu jednostce lub zespołowi ludzi nadają przepisy określające ustrój danej osoby prawnej. Działania jednostek sprawujących funkcje organu mogą być traktowane jako działania samej osoby prawnej tylko wówczas, gdy mieszczą się w granicach kompetencji danego organu, gdy są podjęte jako działania organu. Zgodnie z teorią organów, zachowanie się jednostek stanowiących kompetentny w danym zakresie organ osoby prawnej, działający jako organ tej osoby, o ile tylko wyraża w sposób dostateczny wolę, należy traktować jako oświadczenie woli (art. 60 kc) samej osoby prawnej. Por. bliżej M. Pazdan (w:) Kodeks Cywilny - Komentarz. Wyd. Beck, tom I, s. 97 i n.

9 Pojęciem mienia państwowego objęte są prawa majątkowe, a przede wszystkim własność, w stosunku do których państwo jest właścicielem w sensie ekonomicznym.

i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i Ministra Finansów. Zgodnie z prawem reprezentacji może on podejmować czynności materialnoprawne i procesowe w imieniu Agencji jako osoby prawnej, np. zawiera umowy, składa i przyjmuje oświadczenia woli itp.

W myśl § 23 regulaminu organizacyjnego ARiMR, Prezes zarządza Agencją i ponosi odpowiedzialność za działalność zgodną z ustawą i statutem ARiMR. Prezes działając zgodnie z przepisami prawa posiada pełną samodzielność postępowania w odniesieniu do spraw i sposobów realizacji celów działalności Agencji.

Prezes działa przy pomocy dwóch Zastępców Prezesa, dyrektorów zespołów Biura Prezesa Agencji, głównego księgowego. Biuro Agencji zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym jest aparatem wykonawczym Prezesa, składającym się z ośmiu zespołów:

1. Zespół Organizacyjny
2. Zespół Prawny
3. Zespół Kontroli Wewnętrznej
4. Zespół Księgowości
5. Zespół Ekonomiczno-Finansowy
6. Zespół Analiz i Programów
7. Zespół Funduszu Gwarancji Kredytowych
8. Zespół do Spraw Wykorzystania Środków Uzyskanych z Pomocy Zagranicznej.

Zakres działania Zespołów Biura odpowiada tematycznie zadaniom Agencji określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji.

Organem o charakterze opiniodawczo-doradczym Prezesa Agencji jest Rada Agencji, w skład której wchodzi 15 członków, a jej kadencja trwa 4 lata (art. 5, 6 ustawy). W myśl § 13 ust. 3 statutu, szczegółowy tryb pracy Rady Agencji określa regulamin.

W związku z tym, że tylko Prezes Agencji jest organem upoważnionym do reprezentowania jej na zewnątrz, **dokonywane czynności prawne przez inne osoby, oparte są na zasadzie pełnomocnictw udzielanych przez Prezesa Agencji.**

Do udzielania pełnomocnictw stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o przedstawicielstwie (art. 95-109).

Zgodnie z § 3 regulaminu Zastępcy Prezesa, dyrektorzy zespołów i główny księgowy działają z upoważnienia i w imieniu Prezesa, w granicach udzielonych im upoważnień i pełnomocnictw, a § 4 regulaminu stanowi, iż w czasie nieobecności Prezesa działalnością Agencji kieruje upoważniony przez Prezesa Zastępca Prezesa, z wyłączeniem uprawnień zastrzeżonych do kompetencji Prezesa (§ 23 regulaminu).

Przepisy rozdziału VII regulaminu ARiMR określają tryb załatwiania spraw. Dla swej ważności składanie oświadczenia woli w zakresie praw nabywania (zbywania) i zaciągania zobowiązań majątkowych przez Agencję wymaga podpisu Prezesa lub łącznego podpisu dwóch upoważnionych osób.

Osobami upoważnionymi są: Główny Księgowy Agencji oraz osoby, którym Prezes udzielił pełnomocnictw (§ 38). Natomiast § 43 stanowi, iż pisma podpisywane są jednoosobowo, z wyjątkiem przypadków określonych odrębnymi przepisami.

W przypadku podpisywania pisma przez upoważnionego do tego pracownika, należy odcisnąć pieczętę o treści - imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe. Podpisujący pismo odpowiada za merytoryczne załatwienie sprawy.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy o utworzeniu ARiMR **do zadań Agencji należy**, wspieranie:

1) inwestycji w rolnictwie, w przetwórstwie rolno - spożywczym i usługach na rzecz rolnictwa,

2) przedsięwzięć warunkujących wykorzystanie posiadanej bazy produkcyjnej gospodarstw rolnych i działów specjalnych produkcji rolnej w celu rozpoczęcia, zwiększenia lub wznowienia produkcji,

3) poprawy struktury agrarnej,

4) przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy dla mieszkańców wsi w obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a także miast do 20 tysięcy mieszkańców,

5) rozwój infrastruktury techniczno-produkcyjnej miast do 5 tysięcy mieszkańców, wsi i rolnictwa, jak również inwestycji związanych z tworzeniem giełd i rynków hurtowych,

6) przedsięwzięć w zakresie oświaty rolniczej, doradztwa rolniczego, wdrażania i upowszechniania rachunkowości w gospodarstwach rolnych (...).

Wymienione zadania realizowane były m.in. poprzez:

1) dopłatę, w pierwszej kolejności, do oprocentowania kredytów bankowych,

2) finansowanie lub udział w finansowaniu zadań, o których mowa w ust. 1 art. 3,

3) udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych, określanych w planie finansowym,

4) zakup obligacji banków regionalnych, (art. 3 ust. 2 ustawy).

Obecnie utrzymane zostały następujące formy działalności Agencji:

- udzielanie gwarancji kredytowych i poręczeń spłaty kredytów,
- dofinansowywanie działalności związanej z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych, z wyjątkiem praktycznej nauki zawodu,
- zakup akcji na rynkach hurtowych i giełdach rolnych,
- dofinansowywanie wdrażania zunifikowanego systemu rachunkowości gospodarstw rolnych, w gospodarstwach rolników, którzy zaciągnęli kredyty na utworzenie lub urządzenie gospodarstw.

Szczegółowy zakres i kierunki działań Agencji w ramach zadań wymienionych w ust. 1 art. 3 ustawy oraz sposoby ich realizacji określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Konkretyzacja zadań Agencji i jej wewnętrznych jednostek organizacyjnych następuje między innymi w rocznych sprawozdaniach z działalności Agencji.

***c. Szeroki zakres zadań Agencji powoduje, iż kompetencje Prezesa są rozległe stąd też istotnym zagadnieniem jest system skutecznych środków nadzoru i kontroli nad działalnością Agencji.*** Ustawa w art. 5 ust. 3 ustawy nakłada na Prezesa obowiązek składania - do dnia 15 maja każdego roku - rocznego sprawozdania z działalności Agencji Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ministrowi Finansów oraz Komisji Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Nadzór nad Agencją, z punktu widzenia legalności sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a w zakresie gospodari finansowej Minister Finansów, w oparciu o kryterium celowości i gospodarności (art. 2 ustawy)<sup>10</sup>.

10 Nadzór jest instytucją o charakterze administracyjno - prawnym, co do którego zakresu pojęciowego brak w teorii jednolitych koncepcji. W związku z tym, w doktrynie przeważa pogląd, iż należy brać pod uwagę przede wszystkim wolę ustawodawcy wyrażoną w aktach prawnych wprowadzających instytucję nadzoru. Por. bliżej B. Dolnicki: Nadzór nad samorządem terytorialnym, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993, s. 100 i n.

Powstaje pytanie, czy nadzór jaki sprawuje nad Agencją Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej tworzy stosunek zależności pomiędzy Prezesem Agencji, a Ministrem RiGŻ czy też nie? Wydaje się, że w wyniku tego nadzoru nie powstaje stosunek zależności Prezesa Agencji od Ministra RiGŻ, który opierałaby się na tak zwanej ogólnej kompetencji nadzorczej.

Mając powyższe na uwadze, oraz treść przepisu art. 2 ustawy zgodnie z którym, nadzór ogólny nad Agencją sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a w zakresie gospodarki finansowej Minister Finansów należy zauważyć, iż nadzór nad Agencją odnosi się do całokształtu jej działalności, zatem nie można mówić o nadzorze o charakterze szczególnym. Jednakże celowym wydaje się być rozpatrywanie nadzoru nad wynikami finansowymi Agencji w kontekście nadzoru szczególnego.

Przyjmując, iż nadzór sprawowany przez Ministra RiGŻ nad Agencją jest nadzorem o charakterze prawnym, którego celem jest - poza czuwaniem nad przestrzeganiem prawa przez dany podmiot - także jego ochrona przed błędami, zaniedbaniami i nadużyciami organów go reprezentujących. Powstaje pytanie o kryteria tegoż nadzoru. Zapewne podstawowym kryterium będzie tu kryterium legalności, które w węższym znaczeniu odnosi się do aktu kontroli: ocena działalności danego podmiotu dokonywana pod kątem jej zgodności z prawem.

W szerszym znaczeniu kryterium to odnoszone jest również do aktu zastosowania środka nadzoru (...). Agencja będąc organizacją gospodarczą, funkcjonującą w oparciu o mienie będące własnością Skarbu Państwa, winna być jak się wydaje nadzorowana także w oparciu o kryterium gospodarności, celowości i rzetelności.

Natomiast jeżeli chodzi o środki nadzoru, właściwym jest zastosowanie środków administracyjnych - ad personam - wniosek o odwołanie Prezesa, a ponadto środki kontrolne, informacyjno-doradcze, korygujące, czy też środki niewładcze koordynacyjne<sup>11</sup>.

Prezes sprawuje nadzór ogólny nad działalnością komórek organizacyjnych Agencji. Nadzór bezpośredni i kontrolę nad działalnością pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych sprawują oraz odpowiedzialność z tego tytułu ponoszą kierownicy tych komórek, przez których rozumie się dyrektorów zespołów, głównego księgowego, zastępców dyrektorów i kierowników sekcji (§ 8 regulaminu).

Szczegółowe ustalenia dotyczące obowiązku sprawowania nadzoru i funkcjonowania kontroli w Agencji reguluje odrębne zarządzenie wewnętrzne Prezesa (§ 10 regulaminu).

---

11 Szerzej na temat instytucji nadzoru por. także M. Wierzbowski: Podstawowe pojęcia w nauce prawa administracyjnego. Polskie prawo administracyjne, Wyd. PWN, Warszawa 1985 r., s. 46, oraz J. Boć, T. Kuta: Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Wyd. PWN, Warszawa 1984 r., s. 122.

**d. Zgodnie z postanowieniem art. 7 ustawy ARiMR prowadzi samodzielną gospodarkę finansową** w oparciu o plan finansowy ustalany przez Prezesa Agencji po zasięgnięciu opinii Rady, w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministra Finansów. Artykuł 7 ustawy kreuje samodzielną gospodarkę finansową Agencji, przez co należy rozumieć umożliwienie organom Agencji, przejęcie odpowiedzialności za rozwiązania finansowe. Nie należy jednak przyjmować założeń o całkowitej swobodzie postępowania Agencji w tym zakresie. Należy pamiętać, iż Agencja działa tylko w zakresie zadań wyznaczonych w ustawie, a zgodnie z art. 2 ustawy nadzór nad działalnością Agencji w zakresie gospodarki finansowej sprawuje Minister Finansów.

Zgodnie z § 9 ust. 2 statutu, roczny plan finansowy zawiera prognozę wpływów finansowych i należności okresów przyszłych oraz propozycje wydatków na realizację poszczególnych zadań, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy.

Plan finansowy Agencji składał się dotychczas z czterech części<sup>12</sup>:

1) działalności podstawowej, wynikającej z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji,

2) działalności realizowanej w oparciu o środki pożyczki „ASAL” - 300,

3) zadań powierzonych na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a Agencją z dnia 14.03.1995 roku w sprawie dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze<sup>13</sup>,

4) zadań zleconych, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30.09.96r. roku w sprawie określenia wysokości opłat przeznaczonych na dopłaty do eksportu cukru oraz zasad stosowania dopłat do cukru wyeksportowanego w okresie od dnia 01.10.1996 roku do 31.12.1997 r.<sup>14</sup>

Na uwagę zasługuje druga część powyższego Planu, a mianowicie środki pożyczki ASAL -300. Program Dostosowawczy dla Sektora Rolnego (Agricultural Sector Adjustment Loan-ASAL) powstał jako wynik umowy podpisanej 29.09.1993 roku pomiędzy Rządem Polski a Bankiem Światowym. Umowa ta przewidywała, że Bank Światowy dostarczy Rządowi Polskiemu 300 mln USD

12 W II części tego planu zawarte były dane dotyczące środków pożyczki ASAL-300, która była wynikiem umowy podpisanej pomiędzy Rządem Polski a Bankiem Światowym w 1993 roku i miała zostać zrealizowana do końca 1997 roku.

13 Dz.U. z 1995 r. nr 19, poz. 92 z późn. zm.

14 Dz.U. nr 116 poz. 552, a także Sprawozdanie z działalności Agencji w 1996 r. Warszawa, kwiecień 1997 r. - niepublikowane.

ciągu 18 miesięcy w dwóch transzach. Podstawowym celem przyznanej pożyczki było wsparcie polskiego bilansu płatniczego przez dostarczenie dewiz. Zakładano przeznaczenie co najmniej 200 mln USD na Fundusz Rozwoju Rolnictwa na finansowanie projektów związanych z infrastrukturą wiejską w postaci grantów dla wsparcia inicjatyw lokalnych. Beneficjentami projektów są między innymi Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>15</sup>.

Należy podkreślić, że w latach 1994-1997 Agencja dysponowała środkami finansowymi pochodzącymi z pożyczki Banku Światowego, które były wydatkowane na współfinansowanie wiejskiej infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, telefony); udzielenie pożyczek przeznaczonych na tworzenie nowych miejsc pracy w działalnościach pozarolniczych na terenach wiejskich oraz współfinansowanie rozwoju giełd rolnych i rynków hurtowych. Środki te zostały wydatkowane w pełni do końca 1997 roku.

Przychodami Agencji są:

- 1) środki budżetowe określone corocznie w ustawie budżetowej,
- 2) odsetki od lokat bankowych,
- 3) środki uzyskane w ramach bezzwrotnej i kredytowej pomocy zagranicznej,
- 4) inne wpływy, (art. 7 ust. 2).

Art. 7 ust. 4 ustawy stanowi, że koszty działalności Agencji, w tym wynagrodzenia pracowników, pokrywane są z przychodów o których mowa w ust. 2.

Powyższe uwagi zobowiązują do podsumowania prowadzonych rozważań na temat statusu prawnego ARiMR.

Podstawowym celem Agencji są działania o charakterze interwencji finansowej w postaci dopłat do kredytów udzielanych poprzez banki, poręczeń kredytowych, dopłat do kredytów oddłużeniowych, itp.

Agencja została utworzona aby inicjować i przyspieszać procesy dostosowawcze rolnictwa i gospodarki żywnościowej do wymogów gospodarki rynkowej, poprzez poprawę jakości produktów i artykułów żywnościowych, obniżenie kosztów ich produkcji, co w efekcie ma prowadzić do poprawy ich efektywności ekonomicznej.

Wspólną cechą stosowanych form pomocy finansowej Agencji jest zasada łączenia środków budżetowych, w oparciu o które działa Agencja, ze środkami własnymi inwestorów. W myśl § 11 statutu, finansowanie zadań Agencji może być dokonywane w szczególności w formie bezpośrednich wydatków, dopłat do opro-

---

15 Por. L. Bylicki: Pomoc zagraniczna w integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską, TNOiK, Toruń 1997r., s. 59 i n.

centowania kredytów bankowych, wydatków związanych z udzieleniem gwarancji i poręczeń. Środki finansowe na działalność Agencji pochodzą m.in. z budżetu państwa. Agencja korzystała do roku 1997 włącznie z pożyczki Banku Światowego (pożyczka ASAL), która to pożyczka zaciągnięta była przez państwo. Środki Agencja czerpie z dotacji budżetowych, zagranicznych linii kredytowo - pomocowych i z własnej działalności operacyjnej.

Jedną z najistotniejszych form pomocy Agencji są preferencje kredytowe. Ich znaczenie obrazują dane zawarte w Sprawozdaniu z działalności Agencji za ubiegłe lata<sup>16</sup>.

Znaczenie preferencji kredytowych, którymi posługuje się w swej działalności Agencja, należy rozpatrywać w kategoriach przesłanek i efektów jakie uzyskuje rolnictwo z ich stosowania. O rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej decyduje przede wszystkim otwarcie inwestycyjne, które jest niemożliwe bez środków interwencjonizmu finansowego państwa.

Do szeroko pojętego interwencjonizmu finansowego państwa w stosunku do rolnictwa i gospodarki żywnościowej, włączyć także należy restrukturyzację Agencji. Mówiąc o restrukturyzacji Agencji nie chodzi o zmiany Agencji jako istniejącej struktury lecz o zmiany natury strukturalnej w jej działalności.

Po pierwsze, należy się zastanowić czy są spełnione warunki programów kredytowych, a to między innymi czy jest zachowana płynność i dostępność kredytu rolnego, czy rolnicy otrzymują wystarczające informacje na temat funkcjonujących linii kredytowych i warunków otrzymania kredytu, czy docierają one do wszystkich sektorów polskiego rolnictwa oraz czy faktycznie mają one preferencyjny charakter.

Po drugie, czy procedura ich udzielania nie jest zbyt wydłużona, a mianowicie czy obowiązek ich opracowywania przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego (w obecnie funkcjonującym kształcie) nie opóźnia procesu kredytowania.

Poza tym rodzi się pytanie, nie tylko natury teoretycznej o przyszły kształt Agencji w nowej strukturze organizacyjnej?

Chcąc udzielić odpowiedzi na powyższe pytania należy podkreślić, iż skuteczność oddziaływania środków preferencyjnych w sektorze rolnym jest tym większa im bardziej powiązana jest - w zakresie czasowym, organizacyjnym i przedmiotowo-podmiotowym z występującymi i zgłaszanymi przez podmioty gospodarcze potrzebami w tej dziedzinie. Ponadto mówiąc o zmianach strukturalnych w działalności Agencji, należy mieć na uwadze konieczność zmian w polskim systemie bankowym. W roku 1998, w porównaniu do roku poprzedniego ilość linii kredytowych została ograniczona.

---

16 Zob. przyp. 13

Zasady udzielania kredytów inwestycyjnych z dopłatą ARiMR do oprocentowania oraz „Wykaz działalności w zakresie rolnictwa, przetwórstwa rolno - spożywczego, usług dla rolnictwa oraz działów specjalnych produkcji rolnej wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych” zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 6/98 Prezesa ARiMR z dnia 18 marca 1998 roku. Stosowane są dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych udzielanych w ramach następujących ośmiu linii:

1) kredytów na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie i usługach dla rolnictwa,

2) kredytów na zakup gruntów rolnych,

3) kredytów na utworzenie lub urządzenie gospodarstw rolnych przez osoby, które nie przekroczyły 40 roku życia,

4) kredytów na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych objętych programami branżowymi:

– branżowy program restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa,

– branżowy program wspólnego użytkowania maszyn rolniczych,

5) kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjne tworzące nowe miejsca pracy w działalnościach pozarolniczych w gminach wiejskich oraz w gminach miejsko-wiejskich, gwarantujących zatrudnienie ludności wiejskiej,

6) kredytów na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego w ramach realizacji zaakceptowanego przez Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Finansów programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa,

7) kredytów na wznowienie produkcji rolnej znajdujących się na obszarach dotkniętych klęskami żywiołowymi.

Na uwagę zasługuje również rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1998 roku w sprawie zasad udzielania pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy dla bezrobotnych zamieszkałych na terenie gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miast do 20 tys. mieszkańców<sup>17</sup>.

Ponadto na podstawie umowy zawartej z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Agencja stosowała w 1998 roku dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych przeznaczonych na zakup rzeczowych środków do produkcji rolnej.

Zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji oraz

---

17 Dz.U. nr 108, poz. 686.

sposobów ich realizacji<sup>18</sup>, Prezes Agencji nie może z dniem 16 grudnia 1997 roku wyrażać zgody na zwiększenie kwot kredytów na realizację przedsięwzięć objętych programami branżowymi lub regionalnymi zaakceptowanymi przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Oznacza to, że maksymalna kwota kredytu nie może przekraczać:

- 80% wartości nakładów inwestycyjnych na przedsięwzięcia realizowane przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne, nie więcej jednak niż 500 tys. zł.
- 70% wartości nakładów inwestycyjnych na działły specjalne produkcji rolnej i na przedsięwzięcia realizowane przez podmioty gospodarcze działające w zakresie przetwórstwa mleka, nie więcej niż 2 mln. zł.

Analizując zasady udzielania kredytów - dofinansowywanych przez Agencję - w latach ubiegłych oraz w tym roku 1998, zostały one niewątpliwie zaostrzone.

Biorąc pod uwagę ograniczoną ilość środków finansowych przeznaczonych na dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych jakimi dysponuje Agencja na rok 1998 w porównaniu do roku ubiegłego oraz wynikającą z tego faktu konieczność racjonalnego ich wykorzystania, zaistniała potrzeba znowelizowania obowiązujących zasad udzielania kredytów w ramach funkcjonujących ośmiu linii kredytowych.

Konsekwencją powyższego jest wyeliminowanie - z wyjątkiem programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa - możliwości stosowania dopłat Agencji do kredytów udzielanych w części między innymi na zakup lub budowę budynku mieszkalnego<sup>19</sup>.

Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez Departament Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, uściślone zostały warunki jakie muszą spełnić producenci mleka ubiegający się o kredyt w ramach branżowego programu restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa, dotyczące uzyskania minimum sprzedaży mleka rocznie oraz posiadania lub utworzenia minimalnego stada krów<sup>20</sup>.

Istotnym jest, że kredyt udzielany w ramach branżowego programu restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa będzie mógł być udzielany oprócz producentów mleka i jego przetwórców także podmiotom tworzącym laboratoria oceny mleka.

18 Dz.U. nr 145, poz. 972.

19 Oprócz ograniczeń ze względu na potrzebę wsparcia nakładów stricte inwestycyjnych, ograniczono także możliwość przeznaczenia części kredytu na sfinansowanie obrotowych nakładów rzeczowych na uruchomienie pierwszego cyklu produkcji do 10%.

20 Producent mleka zobowiązany jest do łącznego spełnienia następujących warunków: podpisania z podmiotem skupującym surowiec, umowy o stałe dostawy mleka w ilości minimum 18 tys. litrów mleka rocznie na gospodarstwo rolne; posiadania lub utworzenia stada minimum 5 krów i sprzedaży minimum 18 tys. litrów mleka rocznie.

Mając na uwadze fakt, że weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej<sup>21</sup> na mocy której Główny Lekarz Weterynarii zarządził przeprowadzenie weryfikacji zakładów mleczarskich i w jej wyniku opracowano listę tylko pięciu zakładów mleczarskich odpowiadających wymogom Wspólnoty Europejskiej. W niedługim czasie do listy tej powinno dołączyć jeszcze kilkanaście zakładów. W związku z tym pomoc w tym sektorze naszej gospodarki w formie kredytów preferencyjnych jest niewątpliwie niezbędna. Nie można pominąć faktu, że wycofana została większość programów branżowych, regionalnych. Wprowadzony został limit środków finansowych przydzielanych wyłącznie do pewnej wysokości, a uzależniony od wypracowanej w zeszłym roku kwoty przez poszczególne banki. Ponadto, w pewnych okresach wstrzymywane jest przyjmowanie wniosków o kredyt od potencjalnych kredytobiorców.

Ograniczenie rzeczowego zakresu działalności Agencji w 1998 roku, wynika z kilku przyczyn, a zwłaszcza:

- wyczerpane zostały środki finansowe pochodzące z pożyczki Banku Światowego ASAL - 300, która przeznaczona była na dofinansowanie rozwoju wiejskiej infrastruktury technicznej oraz udzielania pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy w działalnościach pozarolniczych na obszarach wiejskich,
- utraty w wyniku zmiany przepisów ustawy o NBP, możliwości pozyskiwania środków finansowych pochodzących z oprocentowania rezerw obowiązkowych odprowadzanych przez banki do NBP,
- ponadto ograniczenie ilości kredytów preferencyjnych uzasadnia się uruchomieniem szerokiej akcji kredytowej w latach 1996-1997, co doprowadziło do powstania dużych zobowiązań, na które musi być wydatkowana podstawowa część bieżących przychodów Agencji,
- oraz skierowanie środków finansowych do gospodarstw dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych.

Należy zauważyć, że ARiMR znajduje się w okresie przejściowym, jednakże istotnym jest aby w obecnej sytuacji społeczno - gospodarczej istniała instytucja zajmująca się kredytowaniem rolnictwa. Przemawiają za tym między innymi charakterystyczne cechy rolnictwa, m.in. sezonowość produkcji, dominujący udział ziemi w strukturze majątku. W związku z tym zadania instytucji zajmujących się kredytowaniem rolnictwa winny być raczej poszerzane o kolejne linie kredytowe.

Nieporozumieniem jest - jak to ma miejsce w chwili obecnej - ograniczanie kredytów udzielanych na warunkach preferencyjnych, gdyż są one bardzo ważnym

21 Dz.U. 1997, nr 60, poz. 369.

instrumentem polityki rolnej. Właściwe ich ukierunkowanie może przyczynić się do przyspieszenia rozwoju kredytowanych gospodarstw czy całych regionów kraju. Wynikiem kilkuletniego okresu stosowania kredytów preferencyjnych w Polsce, a w tym istnienia Agencji są sondażowe badania opinii odbiorców tych kredytów, czyli rolników. W ocenie rolników procedura uzyskania kredytów jest uciążliwa. Zróżnicowana jest ocena dostępności kredytów preferencyjnych. 60% rolników uważa, że były one relatywnie łatwo dostępne, a pozostałych 40% rolników uważa, że są one trudno dostępne (najgorzej kwestię dostępności kredytów preferencyjnych ocenili rolnicy z wykształceniem zawodowym). Podobnej ocenie poddano stosunek pracowników banków do kredytobiorców. Skala zadowolenia z jakości obsługi zwiększała się wraz ze wzrostem wykształcenia klientów. W ramach przeprowadzonych badań uzyskano także informacje na temat oceny działalności Agencji.

W ocenie kredytów preferencyjnych dominowały poglądy o ich pozytywnym wpływie na rolnictwo, jednakże zdumiewa mała przewaga ocen pozytywnych nad negatywnymi. Podkreślenia wymaga fakt, iż inne formy kredytu uzyskały - w ocenie niektórych kredytobiorców - lepsze oceny od kredytów preferencyjnych. Stąd też należy zauważyć, iż pojęcie preferencyjności kredytu ma charakter względny. To co dla odbiorców spoza rolnictwa wydaje się bardzo atrakcyjnym - głównie niższe oprocentowanie - dla rolników w warunkach opłacalności produkcji rolniczej jest znacznym obciążeniem.

Analizując system kredytowania rolnictwa w UE można zauważyć, iż zasadniczo nie istnieją specjalne rozwiązania prawne ani organizacyjno - instytucjonalne, które pozwalałyby mówić o wyspecjalizowanym systemie kredytu rolnego. Podaż kredytów dla rolnictwa skoncentrowana jest najczęściej w kilku bankach i instytucjach finansowych.

Jednakże w większości krajów UE istnieją banki i instytucje finansowe wyspecjalizowane w kredytowaniu rolnictwa przy czym rzadko obserwuje się znaczny udział rolnictwa w ich aktywach i rozmiarach działalności kredytowej<sup>22</sup>.

Reasumując, należy zauważyć, że poza wieloma pozytywnymi zmianami zachodzącymi w ostatnich latach w polityce finansowo-kredytowej państwa w sferze kredytowania rolnictwa, występuje także szereg negatywów, m.in. brak jednolitego i trwałego systemu jego kredytowania. Co w sytuacji nieustannego przygotowywania sektora rolnego do integracji z UE wymagać będzie wielu gruntownych zmian. Warto podkreślić, iż Polska może wprowadzić pewne rozwiązania instytucjonalne

---

22 Por. J. Kulawik: Kredyt rolny w krajach Unii Europejskiej, „Wies i Rolnictwo”, 1997 r. nr 1, s. 116 i n.

dotyczące polityki rolnej, które zastosowane zostały przez kraje Wspólnot Europejskich. Jednakże należy pamiętać, że nie jest w stanie powtórzyć tej części rozwiązań finansowych Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), które polegały na wielkim transferze środków do rolnictwa.