



PAWEŁ JAKUB KRACIŃSKI

Warsaw University of Life Sciences, Poland

Email: pawel_kracinski@sggw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2906-8618

ANNA BUGAŁA

Institute of Agricultural and Food Economics

– National Research Institute, Poland

Email: Anna.Bugala@ierigz.waw.pl

ORCID: 0000-0002-2350-9825

ŁUKASZ ZAREMBA

Institute of Agricultural and Food Economics

– National Research Institute, Poland

Email: lukasz.zaremba@ierigz.waw.pl

ORCID: 0000-0002-2504-5892

**PROGRAMY OPERACYJNE ORGANIZACJI
PRODUCENTÓW OWOCÓW I WARZYW
Z PERSPEKTYWY POLITYKI ROLNEJ – OCENA
I REKOMENDACJE**

**OPERATIONAL PROGRAMS OF
ORGANIZATIONS OF FRUIT AND
VEGETABLE PRODUCERS FROM THE
PERSPECTIVE OF AGRICULTURAL POLICY
– ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS**

ABSTRACT

The main objective of the work is to assess operational programs (P.O.) implemented in fruit and vegetable producer organizations (PO) as a tool of the Common Agricultural Policy (CAP) and to formulate recommendations for the future. Research methods are based on a review of the literature on the subject and an analysis of source documents related to P.O. (unpublished reports by government agencies, legal acts), implemented in the years 2013-2018. Opinions of beneficiaries on P.O. were obtained by conducting questionnaire interviews using the CATI in the population of fruit and vegetable producer organizations (P.O.) benefiting from (OP).method. A number of weaknesses have been identified resulting from the implementation of OPs, i.e. an overburden of complex administrative obligations, time-consuming and repetitive inspections carried out in the POs and unsuited result measures that discourage producers from using the POs. Future operational programs should contain a greater number of actions allowed to be implemented and guarantee greater freedom of choice for beneficiaries. Controls on the use of public funds should be carried out efficiently, taking into account the need to minimize workload and other burdens on PO members. To assess the effectiveness of P.O. indicators should be used that more adequately measure the result of the actions taken and at the same time are not burdensome for the beneficiaries.

STRESZCZENIE

Głównym celem pracy jest ocena programów operacyjnych (P.O.) wdrażanych w organizacjach producentów owoców i warzyw (OP) jako narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz sformułowanie rekomendacji na przyszłość. Metody badawcze opierają się na przeglądzie literatury przedmiotu oraz analizie dokumentów źródłowych związanych z P.O. (niepublikowane raporty agencji rządowych, akty prawne), wdrażanymi w latach 2013-2018. Opinie beneficjentów na temat P.O. uzyskano przeprowadzając wywiady kwestionariuszowe metodą CATI w populacji organizacji producentów owoców i warzyw (OP) korzystających z P.O. Zidentyfikowano szereg słabości wynikających z wdrażania P.O., tj. nadmierne obciążenie skomplikowanymi obowiązkami administracyjnymi, czasochłonne i powtarzające się kontrole prowadzone w OP i niedostosowane mierniki rezultatów, które zniechęcają producentów do korzystania z P.O. Przyszłe programy operacyjne powinny zawierać większą liczbę dozwolonych do realizacji działań oraz gwarantować beneficjentom większą swobodę wyboru. Kontrole wykorzystania środków publicznych powinny być prowadzone sprawnie, uwzględniając konieczność minimalizacji nakładów pracy i innych obciążeń

członków OP. Do oceny skuteczności P.O. powinny być zastosowane wskaźniki, które w sposób bardziej adekwatny mierzą rezultat podejmowanych działań i jednocześnie nie są uciążliwe dla beneficjentów.

KEYWORDS: *interventionism, common agricultural policy (CAP), producer organizations, operational programmes, rynek owoców i warzyw.*

SŁOWA KLUCZOWE: *interwencjonizm, Wspólna Polityka Rolna (WPR), organizacje producentów, programy operacyjne, fruit and vegetable market.*

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest ocena programów operacyjnych (P.O.) wdrażanych w organizacjach producentów owoców i warzyw (OP) w latach 2013-2018 jako narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej oraz sformułowanie wytycznych, które mogą służyć przedstawicielom administracji publicznej w tworzeniu przyszłej polityki. Autorzy postawili pytanie badawcze jak beneficjenci oceniają P.O. W tym zakresie została zidentyfikowana luka badawcza w dotychczasowych doniesieniach naukowych. Główną przesłanką podjęcia badań była chęć poznania, czemu tak niskie jest w Polsce zainteresowanie P.O., mimo propagowania tego narzędzia polityki rolnej przez Decydentów. Analiza literatury wskazuje ważność narzędzia w polityce rolnej, oraz ograniczenia zrzeszania się, a więc i możliwości korzystania z P.O.

Sektor owoców i warzyw jest istotnym elementem gospodarki żywnościowej. Średnio w latach 2018-2020 uprawy te w Polsce były prowadzone na 3,8% areału użytków rolnych (utrzymanych w dobrej kulturze rolnej), a ich udział w strukturze towarowej produkcji roślinnej wyniósł ponad 44% (GUS, 2022). Przystąpienie Polski do UE zmieniło warunki funkcjonowania i rozwoju sektora rolnego, który został objęty Wspólną Polityką Rolną (WPR), będącą jedną z najważniejszych, a przy tym najstarszych koncepcji pomocy sektorowej rozwijanej w UE. Od momentu ustanowienia w 1962 r. do chwili obecnej regulacje i instrumenty zawarte w WPR ulegały wielokrotnym modyfikacjom ukierunkowanym na dostosowanie ich do zmieniających się warunków rynkowych, geopolitycznych i środowiskowych. Od początku procesu integracji rolnictwo

traktowano jako dział gospodarki o strategicznym znaczeniu, a WPR jako zasadniczy element tej integracji (Baer-Nawrocka, 2011, s. 26-36). Działalność bieżąca i rozwojowa unijnych rolników od samego początku funkcjonowania WPR była silnie subsydiowana. Zmianie uległy natomiast zasady udzielania wsparcia budżetowego (Kulawik, 2015, s.119-143). Twórcy współczesnych teorii ekonomicznych zazwyczaj nie kwestionują konieczności stosowania interwencjonizmu państwowego w obszarach, w których mechanizm wolnego rynku nie może sprawnie funkcjonować (Czyżewski A., 2003, s.109-129). W latach 2014-2020 wydatki rolne UE wyniosły łącznie 408,313 mld EUR, z czego 71% przeznaczono na płatności bezpośrednie, a 4,3% na wspólną organizację rynków rolnych (WORR) (Komisja Europejska, 2023).

Producenci owoców i warzyw w UE mierzą się ze strukturalnymi problemami wynikającymi z rozdrobnienia gospodarstw oraz niemożnością koncentracji i promocji produkcji (Camanzi, Malorgio, Azcárate, 2011, s. 327-354). Integracja w OP wpływa na poprawienie miejsca rolników w łańcuchu marketingowym, wzmacniając ich pozycję negocjacyjną (Bijman, Wijers, 2019, s. 74-79). Dlatego coraz większą uwagę w programowaniu WPR przypisuje się współpracy rolników (Biuksane, 2021, s. 981-993) i jest ona konsekwentnie wspierana przez UE (Fałkowski, Chlebicka, 2021 s. 1-12). Głównym celem działalności OP jest wspólna sprzedaż produktów wytworzonych przez członków (Beckmann, Otto, Tan, 2015 s. 222-233), w celu osiągnięcia wyższych cen i zysków (Banaszak, 2008, s. 27-46), w tym dzięki minimalizacji asymetrii informacji (Grashuis, Su, 2019, s. 77-102), czy zmniejszeniu kosztów transakcyjnych (Alho, 2015, s.1-22). Zorganizowanie sprzyja rozszerzaniu wiedzy rolników, wprowadzaniu nowych technologii (Ortmann, King, 2007, s. 18-46) oraz wiąże się z lepszymi warunkami pracy zatrudnionych (Martos-Pedro, Belmonte-Urena, Cortes-Garcia, 2023 s.1-26). Zgodnie z badaniami świadomość środowiskowa członków OP nie odbiega od producentów nie zrzeszonych (Duque-Acevedo, Belmonte-Urena, Teran-Yepez, Camacho-Ferre, 2022).

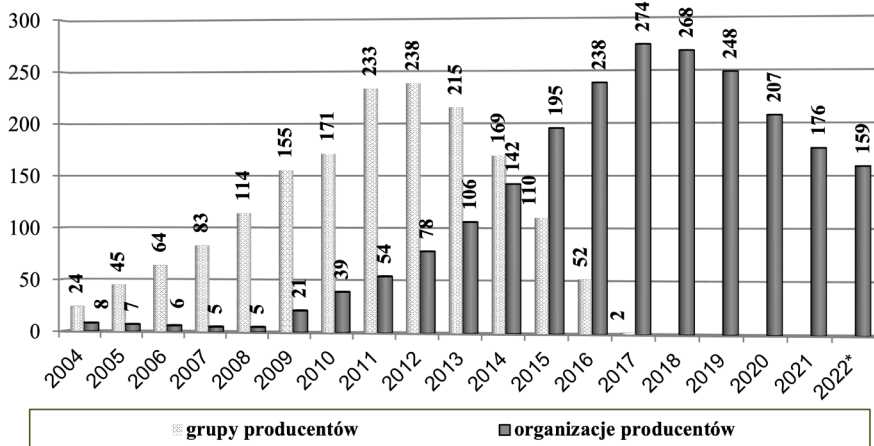
Rynek owoców i warzyw jest regulowany przez unijne przepisy dotyczące wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (WORR), które zakładają brak mechanizmów wsparcia w przypadku kryzysów cenowych. Podstawowym filarem funkcjonowania tego rynku powinny być OP. W ramach WORR przewidziano możliwość wsparcia OP (Parlament Europejski, 2013). Zgodnie

z przepisami programy operacyjne to jedyne narzędzie będące formą interwencjonizmu na rynku owoców i warzyw. Pomoc finansowa UE skierowana do organizacji producentów jest ograniczona do 4,1% wartości produkcji sprzedanej przez daną organizację producentów lub 4,6% w państwach, w których OP wprowadzają na rynek mniej niż 20% produkcji sektora oraz w regionach najbardziej oddalonych (Artykuł 103d rozporządzenia (WE) nr 1234/2007).

Liczba organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce zwiększała się w latach 2007-2013, a w latach 2014-2020, mimo relatywnie wysokiego poziomu wsparcia, liczba uznanych organizacji producentów owoców i warzyw obniżyła się z 274 w 2017 r. do 159 w roku 2022, co prognozowano w związku z wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych przepisów dotyczących pomocy dla OP (Lemanowicz, 2018, s. 131–137). Wśród barier zrzeszania się producentów wymienia się: brak wiedzy, trudności w zarządzaniu grupami, konflikty (Wiatrak, 2006, s. 361-365), indywidualizm, brak zaufania do innych członków, niechęć do zmian (Kutkowska, Antosz, 2012, s. 91111), złe doświadczenia państwowej kolektywizacji z okresu komunistycznej dyktatury (Fałkowski, Chlebicka, ŁopaciukGoncaryk, 2017, s. 104-116). Nawet ustawodawca odnotował, że istotną przeszkodę w rozwoju organizacji producentów stanowi złożoność procedur w zakresie uzyskania statusu OP, zatwierdzenia P.O. oraz otrzymania dostępu do publicznej pomocy finansowej (Komisja Europejska, 2014).

W latach 2013-2018 dofinansowanie w ramach P.O. można było otrzymać na działania: planowanie produkcji, poprawa lub utrzymanie jakości produktu, poprawa marketingu, badania eksperymentalne, szkolenia i usługi doradcze, instrumenty zapobiegania kryzysom, działania środowisko oraz inne. W ramach powyższych celów wymieniono konkretne działania z katalogu, które beneficjenci mogli wybierać. Zgodnie z przepisami OP mogły wnioskować również o działania niewymienione. Łącznie na P.O. w przyjętym okresie badawczym wydano 52 mln zł (Kraciński, Bugała, Zaremba, Nosecka, 2021).

Rys. 1. Liczba wstępnie uznanych grup producentów oraz uznanych organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw w Polsce w latach 2004–2022.



* Stan na 31.12.2022

Źródło: na podstawie danych ARiMR.

METODY BADAWCZE

W artykule wykorzystano dane pierwotne pochodzące z badania wykonanego przez autorów na populacji OP korzystających z P.O., a także dokumenty źródłowe z OP oraz publikowane i niepublikowane dane zbiorcze ARiMR. Okres badawczy wynikał z rozwiązań Komisji Europejskiej, która zdecydowała o konieczności dokonania ewaluacji P.O. we wspomnianych latach. Do udziału w badaniu przeprowadzonym w 2021 r. zaproszono przedstawicieli każdej z OP, korzystającej z P.O. Respondentami były osoby zajmujące się P.O. z ramienia danej OP. W badaniu zgodziło się wziąć udział 26 z nich. Pozostałe OP odmówiły udziału. Wywiady przeprowadzono metodą CATI. Stworzony kwestionariusz składał się z 17 pytań, z których 5 było pytaniami otwartymi. Kwestionariusz badał opinie w 4 blokach tematycznych: odpowiednie dobranie celów P.O., mierniki stosowane do oceny P.O., bariery zrzeszania się producentów rolnych oraz oczekiwania dotyczące przyszłych

P.O. Ograniczeniem badań była niechęć respondentów do udzielania informacji. Cześć obawiała się, iż dane zostaną przekazane administracji państwowej i mogą ponieść konsekwencje udziału w badaniu.

EWALUACJA P.O.

Z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami OP, w których realizowano programy operacyjne wynika, że dla 74% respondentów większość celów strategii była dobrze dobrana do potrzeb OP i jej członków, 22% było odmiennego zdania, a 4% nie zajęło stanowiska. Spośród najbardziej pożądanых celów P.O. realizowanych w ostatnich latach respondenci najczęściej wskazywali potrzebę planowania produkcji (31%), poprawy lub utrzymania jakości produkcji (28%) oraz ochrony środowiska (27%). Najmniej przydatne było stosowanie środków zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych (1%), poprawy obrotu/marketingu (6%) oraz szkoleń i działań mających na celu wspieranie dostępu do usług doradczych (7%). Wskazania wiązały się z celami, w których publiczne środki finansowe można było wykorzystać na zakup aktywów. Jako główną przyczynę braku zainteresowania mechanizmem zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych wskazano brak opłacalności w wyniku zbyt dużego skomplikowania tego mechanizmu (37% odpowiedzi). W strategiach obowiązujących w latach 2013-2018 cele związane ze środowiskiem uznano za ważne, czego wyrazem były zastosowane przez ustawodawcę rozwiązania (obowiązkowość realizowania celów związanych ze środowiskiem). Zdaniem połowy badanych cele środowiskowe były dobrze dostosowane do potrzeb członków OP, a w opinii 38% nieodpowiednie. Respondenci zwrócili uwagę na zbyt rozbudowane i niezrozumiałe procedury administracyjne, co znacznie utrudniało korzystanie z celów związanych z ochroną środowiska. Wskazano także na brak możliwości ochrony biologicznej oraz dopuszczenie zbyt małej liczby działań związanych z nawadnianiem. W badaniu sformułowano również pytanie, czy obowiązek uczestnictwa minimum połowy członków w działaniach środowiskowych był łatwy do spełnienia. Taki wymóg musieli spełnić aplikujący o P.O. Zdaniem 50% respondentów nie stanowiło to problemu. Przeciwnie stanowisko zajęło 42% badanych.

W drugim bloku tematycznym wszyscy badani uznali, iż wymogi formalne (tworzenie P.O., raportowanie wskaźników) stanowią duży nakład pracy dla OP oraz że ich ilość powinna zostać zmniejszona. Większość badanych (68%) twierdziła, że wskaźnik mierzący zmianę wielkości (t) lub wartości jednostkowej produkcji sprzedanej (zł/kg) nie jest dobrym miernikiem osiągniętego rezultatu, podczas gdy 24% nie miała zdania, a zaledwie 8% uznało, że wspomniany wskaźnik był odpowiedni. Kolejne pytanie dotyczyło opinii na temat kontroli wykonywanych przez instytucje rządowe (pytanie otwarte). Uzyskano 94% negatywnych odpowiedzi. Pozostałe opinie (6%) były neutralne (np. kontrole są konieczne). Wśród opinii negatywnych najczęściej powtarzał się argument (40% wszystkich odpowiedzi), iż kontrole są zbyt szczegółowe. Na zbyt długie kontrole wskazywało 16% odpowiedzi uzyskanych od badanych. Nieco mniejsza liczba opinii (14%) dotyczyła nakładania się kontroli różnych instytucji. W 4% opinii wskazano, że prawo działało wstecz, gdyż kontrolerzy wymagali od beneficjentów spełnienia wymagań, których w chwili podpisywania umów o dofinansowanie nie było, a zostały one wprowadzone w terminie późniejszym.

Trzeci blok tematyczny obejmował pytania związane z barierami zrzeszania się producentów rolnych w OP w Polsce. Wśród przyczyn wymienionych przez respondentów najliczniejsze były te związane z obciążeniami administracyjnymi i działaniami ARiMR (26%). Respondenci wskazywali na duże trudności ze spełnieniem (czasami niezrozumiałych lub nielogicznych) wytycznych, które utożsamiane są z ARiMR. Ważną barierą (18% odpowiedzi) była niechęć do utraty niezależności przez producentów. Członkostwo w organizacji wiąże się z obowiązkiem sprzedaży większości produkcji w ramach grupy, a także w wielu przypadkach, z koniecznością godzenia się na realizację wspólnych planów produkcyjnych. W 11% odpowiedzi wskazywano na 'negatywny marketing', rozumiany przez postrzeganie OP jako biorców dużych i łatwych publicznych pieniędzy. W pojedynczych opiniach uzyskanych od respondentów zwrócono uwagę, że barierą zrzeszania były złe przykłady zarządzania niektórymi organizacjami w pierwszym okresie funkcjonowania. Wskazano również, że członkostwo nie daje wielkich korzyści w porównaniu do związanych z nim obciążeń administracyjnych i kontroli. Sporadycznie zwracano uwagę na kwestie braku szkoleń/spotkań, które zachęcałyby do tworzenia OP. W kolejnym

pytaniu poproszono badanych o ocenę (od 1 – mało ważne, do 5 – bardzo ważne) wymienionych barier zrzeszania się. O trzymane wyniki zaprezentowano w tab. 1. Najważniejszymi barierami wskazanymi przez respondentów były uciążliwe kontrole (4,7) oraz biurokracja (4,5), a także brak zaufania do ludzi (3,6). Najniższą rangę (1,9) przypisano konieczności płacenia składek członkowskich. Pozostałe przyczyny określono jako średnio ważne.

Tabela 1. Średnie oceny ważności barier zrzeszania się producentów w OP.

Jakie Pana/ni zdaniem są najważniejsze przyczyny niechęci producentów do zrzeszania się w OP? Proszę ocenić od 1 do 5 (1 mało ważne, 5 bardzo ważne)	Ocena
a. biurokracja (m.in. rejestracja OP, prowadzenie księgowości i sprawozdawczości)	4,5
b. brak wiedzy odnośnie zakładania i funkcjonowania OP	2,9
c. brak lokalnych liderów, mobilizujących okolicznych producentów do zrzeszania się	3,0
d. brak porozumienia pomiędzy przyszłymi/potencjalnymi członkami OP	3,3
e. obawa o utratę pełnej kontroli nad prowadzoną działalnością	3,5
f. konieczność płacenia składek członkowskich	1,9
g. brak zaufania do innych	3,6
h. uciążliwe kontrole instytucji rządowych	4,7
i. brak opłacalności uczestnictwa w OP	3,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z badania populacji OP korzystających z P.O. w latach 2013-2018.

Wśród propozycji działań mających na celu zwiększenie zainteresowania producentów rolnych członkostwem w OP najczęściej (41%) dotyczyło ograniczenia obciążeń administracyjnych i uproszczenia procedur. Badani wnioskowali również o mniejszą uciążliwość kontroli (13%) oraz formułowali oczekiwania wobec urzędników i decydentów (13%) w postaci stabilności prawa (tj. niedziałania prawa wstecz, przestrzegania przepisów, większej wiedzy, w tym również praktycznej). Zdaniem części badanych (11% odpowiedzi) należy zapewnić więcej profitów członkom OP.

Ostatnia część kwestionariusza obejmowała zagadnienia związane z przyszłymi programami operacyjnymi. Połowa respondentów wskazywała na konieczność uwzględnienia większej liczby celów w kolejnej strategii (31% nie miało zdania).

Przedstawiciele OP podkreślali, że nie chodzi jedynie o ilość celów czy działań, ale przede wszystkim ich jakość, rozumianą przez to, co jest dopuszczalne do realizacji. Zamknięte katalogi dostępnych możliwości były krytykowane przez większość przedstawicieli OP. Zwrócono się również o opinię do respondentów w kwestii oczekiwanych działań ARiMR, mających na celu ułatwienie funkcjonowania OP w przyszłości. Uzyskane odpowiedzi były zróżnicowane. Wśród powtarzających się opinii proponowano cykliczne spotkania z urzędnikami i ARiMR oraz przedstawicielami ministerstw w celu uzgadniania rozwiązań/procedur związanych z funkcjonowaniem OP. Postulowano także o szkolenia związane z wprowadzaniem P.O. Zwrócono uwagę, że przepisy nie są dostosowane do producentów warzyw i stąd postulat, aby w przyszłości zostało to zmienione. Domagano się zmniejszenia uciążliwości, nadmiernej szczegółowości i ilości (częstotliwości) kontroli beneficjentów. Zwrócono także uwagę, iż decyzje powinny być podejmowane szybciej, a wypłata środków finansowych nie może być opóźniona. Respondenci zostali poproszeni o określenie jakie spośród podanych wydatków/inwestycji będą najbardziej potrzebne członkom OP. Skala ocen wynosiła od 1 (nieważne), do 5 (bardzo ważne). Spośród przedstawionych propozycji wskazano, iż najbardziej potrzebny w przyszłości będzie zakup maszyn i urządzeń służących produkcji (średnia punktacja 4,7). W dalszej kolejności wskazywano zakup środków transportowych (4,0). Mniejsze znaczenie przypisano szkoleniom pracowników i członków OP (3,8), działaniom promocyjnym (3,7) oraz działaniom środowiskowym niezwiązanym z zakupem urządzeń (3,5). Najmniejsze zainteresowanie dotyczyło badań naukowych (2,3). Zdecydowana większość przedstawicieli OP (74%) uważa, że szkolenia nastawione na osiągnięcie sukcesu rynkowego (np. jak sprzedawać, negocjować, wspierać integrację i zaufanie między członkami OP) jest niezbędna. W ostatnim pytaniu poproszono o odpowiedź na pytanie, jakie szkolenia są najważniejsze by zarządzać OP z sukcesem. Zaproponowano respondentom do wyboru szkolenia rynkowe, technologiczne (związane z produkcją owoców i warzyw) bądź inne (z prośbą o wskazanie jakie). Zdaniem 57% badanych to szkolenia rynkowe są najważniejsze. Dla pozostałych (43%) najbardziej istotne były szkolenia technologiczne.

W celu weryfikacji efektywności prowadzonej polityki Ustawodawca zastosował wiele wskaźników, które beneficjenci byli zobligowani raportować. Wśród

nich wydzielono wskaźniki wyjściowe (np. całkowita wartość produkcji sprzedanej), wskaźniki nakładu (kwota wydatków), wskaźniki produktu (np. liczba uczestniczących w działaniach), rezultatu (zmiana całkowitej wielkości produkcji, zmiana jednostkowej wartości produkcji stanowiącej przedmiot obrotu) oraz wskaźniki oddziaływania (szacowana zmiana całkowitej wartości produkcji członka OP). Wskaźniki te miały służyć ocenie prowadzonej polityki i stanowiły wkład do wyjaśniania modelu interwencji stworzonego przez ustawodawcę. Model zawierał założenia dotyczące wpływu poszczególnych działań na oczekiwane efekty. Zdaniem autorów weryfikacja modelu interwencji przy pomocy tych wskaźników była niemożliwa. Z jednej strony przez nakładanie się efektów działań różnych celów na oczekiwany skutek (np. wzmocnieniu konkurencyjności służyć miały działania mające na celu planowanie produkcji, poprawę lub utrzymanie jakości produktu oraz poprawę marketingu). Z drugiej strony założone wskaźniki budziły kontrowersje, podobnie jak działania, często przypisane do różnych celów. Zdaniem autorów skutek mierzony wskaźnikami (np. rezultatu: zmiana wielkości produkcji) nie zawsze oddaje rzeczywisty efekt przeprowadzonych inwestycji np. nowe nasadzenia jabłoni osiągają pełnię owocowania po kilku latach. Dodatkowo na plony mają też wpływ warunki niezależne (np. pogoda). Co więcej, inwestycje nie zawsze przekładają się na wzrost wolumenu produkcji, np.: odmiany jabłoni o wyższej jakości, ale niższej plenności. Co prawda w przypadku prognozowanej mniejszej wydajności, ale wyższej jakości i ceny, można posłużyć się innym wskaźnikiem rezultatu (np. zmiana jednostkowej wartości produkcji), ale i tak ten wskaźnik nie byłby wolny od wpływu wahań rynkowych. Nawet inwestycje mające na celu zwiększanie wartości dodanej np. konfekcjonowanie (mycie, sortowanie, pakowanie) nie zawsze mają przełożenie na poziom uzyskiwanych cen, gdyż zmienność cen na rozpatrywanym jako przykład rynku jabłek jest duża (Kraciński, Wicki, 2020).

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Zidentyfikowano szereg słabości, które należy uwzględnić przygotowując przyszłe strategie. Model interwencji stworzony w UE w celu zbadania skuteczności prowadzonej polityki w zakresie P.O. był zbyt teoretyczny i nie uwzględniał realiów gospodarczych. W przyszłych rozwiązaniach dotyczących P.O. należy dążyć do minimalizacji obciążeń administracyjnych, gdyż jak wykazała ewaluacja P.O., nie są one atrakcyjne dla beneficjentów głównie ze względu na wymogi administracyjne. Do pomiaru skutków interwencji, powinny być dobrane bardziej adekwatne mierniki. Można rozważyć rezygnację z wielu wskaźników, które nie są optymalne, a stanowią jedynie obciążenie administracyjne dla beneficjentów. Przyszłe strategie powinny zawierać większą liczbę dozwolonych do realizacji inwestycji oraz zwiększyć swobodę wyboru. Kontrole wykorzystania środków publicznych należy przeprowadzać skutecznie, sprawnie, bez nadmiernej uciążliwości dla beneficjentów.

Prawidłowe funkcjonowanie OP i realizacja P.O. wymaga zwiększenia swobody w realizacji programów i ograniczenia przeszkód administracyjnych. Skomplikowane procedury, wytyczne, ograniczenia oraz kontrole nie zabezpieczają zdaniem autorów przed marnotrawstwem publicznych pieniędzy, a same mogą stać się przyczyną nieefektywnego wykorzystania środków publicznych. W przypadku mniejszych OP obsługa administracyjna P.O. generuje koszty, które mogą podważać ekonomiczny sens uczestnictwa w tym narzędziu WORR. Cechą dobrej polityki nie jest ograniczanie swobody gospodarczej, ale umożliwienie przedsiębiorcom jak największej swobody działalności, aby mogli wykorzystać potencjał osobowy i posiadane zasoby. Jedną z podstawowych zasad ustrojowych UE jest zasada pomocniczości (subsidiarności). Tymczasem przykład P.O. realizowanych przez OP jest daleki od tej zasady. Instytucje nadrzędne decydują o celach, zadaniach i możliwych formach ich realizacji. Rolą producentów staje się dostosowanie do obowiązujących przepisów, nadmiernie rozbudowanych procedur albo rezygnacja z uczestnictwa. W przeprowadzonych wywiadach znaczna część badanych OP deklarowała rezygnację z uczestnictwa w P.O. w przyszłości.

REFERENCES

- Alho, E. (2015). *Farmers' self-reported value of cooperative membership. Evidence from heterogeneous business and organization structures*. *Agricultural and Food Economics*, 3(1), s. 122. <https://doi.org/10.1186/s40100-015-0041-6>
- Banaszak, I. (2008). *Agricultural producer groups in Poland: Empirical survey results*. *Journal of Rural Cooperation*, 35(2), s. 73–86. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.163872>
- Banaszak, I. (2008). *Determinants of Successful Cooperation in Agricultural Markets: Evidence from Producer Groups in Poland*. w: Hendrikse, G., Tuunanen, M., Windsperger, J., Cliquet, G. (red), *Strategy and Governance of Networks. Contributions to Management Science*. Physica-Verlag HD. https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2058-4_3
- Beckmann, V., Otto, I. M., Tan, T. (2015). *Overcoming the legacy of the past? Analyzing the modes of governance used by the Polish agricultural producer groups*. *Agricultural Economics*, 61(5), s. 222-233. <https://doi.org/10.17221/190/2014-AGRICECON>
- Bijman, J., Wijers, G. (2019). *Exploring the inclusiveness of producer cooperatives*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 41, s.74-79. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.11.005>
- Biuksane, I. (2021). *The role of producer organizations in development of the Latvian fruit and vegetables sector and the EU*. *Agronomy Research*, 19(2), s. 981-993. <https://doi.org/10.15159/AR.21.047>
- Baer-Nawrocka, A. (2011). *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej a kwestia parytetu dochodów rolniczych*. *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* (166), s. 26-36.
- Camanzi, L., Malorgio, G., & Azcárate, T. G. (2011). *The role of producer organizations in supply concentration and marketing: a comparison between European countries in the fruit and vegetable sector*. *Journal of Food Products Marketing*, 17(2-3), s. 327-354. <https://doi.org/10.1080/10454446.2011.548706>
- Fałkowski, J., Chlebicka, A. (2021). *What product mix do they offer and what marketing channels do they use? – Exploring agricultural producer organisations' heterogeneity*. *Journal of Rural Studies*, 85, s. 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.05.002>
- Czyżewski, A. (2003). *Interwencjonizm w polityce krajów wysokorozwiniętych*. W A. Czyżewski, *Makroekonomiczne problemy agrobiznesu w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, s.109-129. Wydawnictwo AE.
- Grashuis, J., Su, Y. (2019). *A Review of the Empirical Literature on Farmer Cooperatives: Performance, Ownership and Governance. Finance, and Member Attitude*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(1), s. 77-102. <https://doi.org/10.1111/apce.12205>
- Fałkowski, J., Chlebicka, A., Łopaciuk-Gonczaryk, B. (2017). *Social relationships and governing collaborative actions in rural areas: Some evidence from agricultural*

- producer groups in Poland*, Journal of Rural Studies, 49, s. 104-116. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.11.010>
- GUS. (2022). *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2021*. GUS.
- Komisja Europejska. (2014). *SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie wdrożenia przepisów dotyczących organizacji producentów, funduszy operacyjnych i programów operacyjnych w sektorze owoców i warzyw od momentu wprowadzenia reformy z 2007 r.*
- Komisja Europejska. (2023, 03 16). *Noty tematyczne o Unii Europejskiej*. Pobrano z lokalizacji <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/106/finansowanie-wpr>.
- Kraciński, P., Bugała, A., Zaremba, Ł., Nosecka, B. (2021). *Ocena postępów w osiągnięciu ogólnych celów strategii krajowych dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw oraz zrzeszeń organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce za lata 2013-2018*. [ekspertyza dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa]. IERiGŻ-PIB.
- Kraciński P., Wicki, L. (2020). *Pozycja konkurencyjna jabłek i zagęszczonego soku jabłkowego na rynkach zagranicznych*. Wydawnictwo SGGW.
- Kulawik, J. (2015). Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w perspektywie globalnej. *Gospodarka Narodowa*, s.119-143.
- Kutkowska, B. i Antosz, I. (2012). Szanse i zagrożenia rozwoju grup producentów rolnych. *Więś i Rolnictwo*, 4 (157), 91-111.
- Lemanowicz, M. (2018). Rural development programme as an instrument of financial support for agricultural producer groups in Poland. *Proceedings of the 2018 International Conference "ECONOMIC SCIENCE FOR RURAL DEVELOPMENT"* (s. 131–137). Latvia University of Life Sciences and Technologies. doi:10.22616/ESRD.2018.128.
- Martos-Pedrero, A. Belmonte, L. Cortés-García, F., Are there any differences in the corporate social responsibility strategy of fruit and vegetable production-commercialization cooperatives and other companies operating in southeastern Spain? *Annals of Public Health Issues*, 1(1), 1-26. <https://doi.org/10.1111/apce.12419>
- Duque-Acevedo, M, Belmonte, -Ureña L, Terán-Yépez, E, Camacho-Ferre, F, Sustainability and circularity in fruit and vegetable production. Perceptions and practices of reduction and valorization of agricultural waste biomass in south-eastern Spain. *Journal of Environmental Management*, 316, s. 115270. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2022.115270>
- Nosecka, B. (2017). *Czynnik i mierniki konkurencyjności zewnętrznej sektora ogrodniczego i jego produktów*. IERiGŻ-PIB.
- Ortmann, G., King, R, (2007). *Agricultural Cooperatives I: History, Theory and Problems*. Agricultural Economics Research, Policy and Practice in Southern Africa, 46(1), s. 18-46. <https://doi.org/10.1080/03031853.2007.9523760>

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 671, z późn.zm.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (*rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku*) (Dz.U. L 299 z 16.11.2007, s. 1), Artykuł 103d.
- Wiatrak, A. (2006). Grupy producentów rolnych – istota działania i zarządzania. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, VIII (4), 361-365.