

Justyna Kołyska

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Finansowanie rozwoju wsi i rolnictwa środkami publicznymi

Wstęp

Realizowany przez państwo program rozwoju gospodarczego, w tym prowadzona przez rząd polityka rolna, mają swoje odzwierciedlenie w budżecie krajowym, a zwłaszcza w jego wydatkach. Podejmując decyzje o kształcie polityki rolnej, rząd stawia sobie cele, patrząc jednocześnie na możliwość ich realizacji przez pryzmat istniejących uwarunkowań techniczno-produkcyjnych, społeczno-politycznych oraz ograniczonych środków finansowych, jakie może na te cele skierować. Następnie dobiera odpowiednie instrumenty oddziaływania na podmioty gospodarcze i na ludzi oraz na kształtowanie ich postaw, zachowań i działań niezbędnych do osiągnięcia tych celów [Wiatrak 2000, s. 6–9].

W okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej polska polityka rolna stała przed koniecznością rozwiązania wielu problemów w rolnictwie i poprawy sytuacji mieszkańców wsi. System gospodarki rynkowej otworzył przed Polską perspektywę likwidacji opóźnień w rozwoju gospodarczym i społecznym w stosunku do państw Europy Zachodniej, jednak wymagała ona znacznych nakładów finansowych. Ogromną szansę stworzyła perspektywa członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Polskie rolnictwo zostało uznane przez Unię jako sektor wymagający szczególnej uwagi i intensywnych działań w procesie dostosowawczym [Gil 2000, s. 32]. Dlatego już w okresie przygotowania Polski do członkostwa mogliśmy liczyć na pomoc unijną w ramach programów, tj.: PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*), SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) czy ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*).

Jednak członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz partycypowanie we Wspólnej Polityce Rolnej oznacza nie tylko możliwość korzystania z unijnych środków finansowych, ale również konieczność uiszczenia składki członkowskiej do budżetu UE oraz refinansowania części unijnych programów. To z kolei ma ogromny wpływ na krajowy budżet, szczególnie w zakresie wydatków na sektor rolny [Czyżewski, Poczta 2007, s. 89].

Metodyka badań

Celem artykułu była analiza wielkości i dynamiki publicznych środków finansowych przeznaczanych w latach 2001–2008 na rozwój wsi i rolnictwa w Polsce oraz porównanie kierunków rozdysponowania środków.

W oparciu o ustawy budżetowe dokonano analizy zmian wydatków państwa na sektor rolny. Całkowite wydatki na rolnictwo zapisane w budżecie krajowym obejmują:

- wydatki budżetowe, których dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarte w części 32 – Rolnictwo, w części 33 – Rozwój Wsi oraz w części 35 – Rynki Rolne;
- wydatki budżetowe wojewodów (część 85, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo);
- wydatki związane z rolnictwem planowane w części 36 – Skarb Państwa (np. środki dla ANR przeznaczone na wykup na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości od rolników);
- wydatki związane z rolnictwem planowane w części 83 – Rezerwy celowe (m. in. środki na kredyty „Program poakcesyjnego wsparcia obszarów wiejskich”, dopłaty do paliwa rolniczego, zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej, wydatki związane z realizacją programów unijnych i wiele innych),
- wydatki w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Szczegółowej analizie poddano część 33 budżetu – Rozwój Wsi. W ramach tej części finansowane są obecnie wydatki związane z działalnością Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Centrum Doradztwa Rolniczego, z realizacją SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2007–2013” i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, wydatki administracyjne związane z utrzymaniem Urzędu Ministra, wydatki w zakresie współpracy z zagranicą oraz w zakresie oświaty rolniczej. Zbadano dynamikę tych wydatków oraz ich wielkość na tle wydatków budżetowych ogółem.

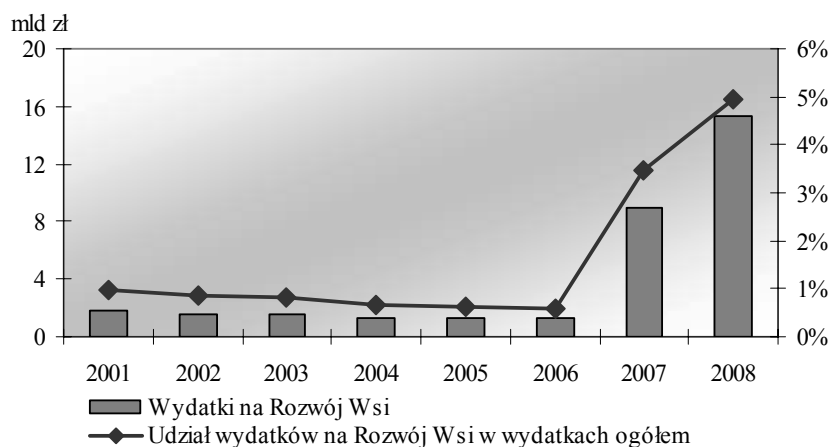
Analizie poddano również działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która jest główną instytucją wspierającą procesy przemian polskiej wsi. Zestawiono wielkość wsparcia udzielanego przez Agencję w wybranych latach z uwzględnieniem źródeł jego finansowania. Porównano także strukturę form udzielanej przez ARiMR pomocy (w ujęciu wartościowym) w okresie przedakcesyjnym oraz w okresie członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej.

Wydatki budżetowe na rolnictwo i rozwój wsi

Dzięki polskiemu członkostwu w UE roczne przyrosty wydatków na sektor rolny (łącznie z KRUS) z budżetu krajowego i unijnego są bardzo wyraźne i znaczne: w 2008 r. wydatki te wyniosą łącznie 57 083,26 mln zł i będą o 25,5% większe niż w 2007 r., ok. 67% większe niż w 2006 r. i 89,3% większe niż w 2005 r. [Czyżewski 2008, s. 41]. Od czasu integracji Polski z Unią Europejską rośnie udział wydatków budżetowych na sektor rolny, wieś i obszary wiejskie w całości wydatków budżetowych. Przed rokiem 2004 wynosił on średnio 2,23% [Czyżewski, Poczta 2007, s. 93] a w ostatnich latach przekroczył 6,3% [Czyżewski 2008, s. 40].

Wydatki budżetowe na rozwój wsi w badanym okresie charakteryzowały się bardzo dużą zmiennością (rys. 1). W roku 2001 wyniosły one ponad 1,7 mld zł i stanowiły prawie 1% całych wydatków budżetowych. W kolejnych latach (aż do roku ubiegłego) były one niższe niż w 2001 roku, przy czym spadek kwoty wydatków pogłębił się w latach 2004–2006, a więc w pierwszych latach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej.

W latach 2001–2006 można było zauważyć malejący udział wydatków na rozwój wsi w wydatkach ogółem. W latach 2002 i 2003 wyniósł on ok. 0,8%, a w roku 2006 spadł do 0,58%. Dynamika wydatków na rozwój wsi była w tym okresie ujemna lub bardzo niska. Udział tych wydatków w omawianym okresie stanowił od ok. 50 do ok. 65% wydatków będących w dyspozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (tab. 1).



Rysunek 1

Wielkość wydatków budżetowych na dział 33 – Rozwój Wsi oraz ich procentowy udział w wydatkach budżetowych w Polsce w latach 2001–2008.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001–2008 (<http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=32&wysw=5&const=5>)

Tabela 1

Wybrane pozycje wydatków budżetowych (mln zł) oraz ich udział w wydatkach ogółem w Polsce w latach 2001–2008

Wydatki budżetu	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem	181,60	185,10	194,43	199,85	209,70	225,83	258,95	308,98
Rolnictwo (32)	0,68	0,65	0,60	0,55	0,45	0,51	0,69	0,57
Rynki rolne (35)	0,64	0,31	0,79	0,79	0,59	0,18	1,23	1,38
Rozwój wsi (33)	1,77	1,55	1,61	1,32	1,34	1,31	9,00	15,29
w tym ARiMR	1,76	1,54	1,61	1,31	1,32	1,29	7,62	11,60
Udział wydatków na Rozwój Wsi (w %)								
w wydatkach ogółem	0,98	0,84	0,83	0,66	0,64	0,58	3,48	4,95
w budżecie Ministra Rolnictwa	57,26	61,77	53,71	49,63	56,42	65,56	82,47	88,66

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001–2008 (<http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=32&wysw=5&const=5>)

W początkowym okresie integracji z UE spadek wydatków na rozwój wsi, jak również na rolnictwo i rynki rolne, był miarą wyrzeczeń jakie musieli ponieść polscy rolnicy w oczekiwaniu na unijną pomoc. Istnieją przesłanki, by sądzić, iż w początkowym okresie integracji z UE wzrost nakładów na współfinansowanie i prefinansowanie wydatków związanych z transferami środków unijnych odbywał się kosztem ograniczania wydatków z krajowego budżetu na cele wewnętrzne, co potwierdzają przeprowadzone analizy [Czyżewski, Poczta 2007, s. 90–91].

Bardzo wyraźna zmiana nastąpiła w 2007 r., kiedy to wydatki na rozwój wsi zapisane w ustawie budżetowej wyniosły ponad 9 mld zł, co stanowi wzrost w porównaniu do roku 2006 o 688%. Natomiast w 2008 r. dla części 33 – Rozwój Wsi przewiduje się wydatki w łącznej kwocie 15,3 mld zł, co stanowi dalszy wzrost o prawie 70%. Spowodowało to zwiększenie udziału wydatków na rozwój wsi w wydatkach ogółem do prawie 3,5% w 2007 i prawie 5% w 2008 r. W tym okresie nastąpił również znaczny wzrost wydatków na część 35 budżetu – Rynki Rolne (ponad sześciokrotny w 2007 r. i ok. 12,5% w 2008 r.). Mimo to udział wydatków na rozwój wsi w budżecie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwiększył się do 82,5% w 2007 i 88,7% w 2008 r.

Wzrost łącznych wydatków z budżetu krajowego na sektor rolny był spowodowany koniecznością współfinansowania przez rząd projektów PHARE, funduszy strukturalnych, zadań WPR i płatności bezpośrednich. Analizując ustawy budżetowe na lata 2007–2008 można zauważyć, iż zrównoważony rozwój wsi, obok poprawy konkurencyjności gospodarki żywnościowej, stał się priory-

tetem rządowym programie dotyczącym polskiego rolnictwa [Kowalski 2007, s. 27]. Można zaryzykować stwierdzenie, że transfery unijne dla sektora rolnego zmieniły stosunek rządu do wewnętrznych problemów z pozytywnym skutkiem [Czyżewski, Poczta 2007, s. 90–91] i obok rosnącej kwoty rezerw celowych mamy także znaczny wzrost wydatków budżetowych na dział 33 – Rozwój Wsi.

W całym badanym okresie największa część środków w ramach budżetu na Rozwój Wsi była przeznaczana na funkcjonowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pozytywnie należy ocenić, mający miejsce w dwóch ostatnich latach, wzrost wydatków na ARiMR, która jest główną instytucją wspierającą procesy przemian polskiej wsi. Mimo pojawienia się w tej części nowych pozycji (w 2007 r. – SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2007–2013” a w 2008 r. – PROW na lata 2007–2013), wydatki na ARiMR zwiększają się prawie sześciokrotnie w 2007 r. i o przeszło 50% w 2008 r.

Działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Wspieranie działań służących rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich to podstawowe zadanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Za jej pośrednictwem transferowana jest do beneficjentów większość pomocy państwa przeznaczonej na inwestycje w rolnictwie, gospodarce żywnościowej i obszarach wiejskich. Przez cały okres swojej działalności Agencja wykorzystuje do tego celu instrumenty finansowane ze środków krajowych, a od 2004 r. również ze środków unijnych. Od momentu akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej i objęcia naszego kraju instrumentami WPR pomoc udzielana przez Agencję w przeważającej części jest finansowana z budżetu Wspólnoty [Drożdziel 2007, s. 7]. Udział środków unijnych w finansowaniu działań pomocowych Agencji w latach 2004–2007 wyniósł w sumie 63% a środków krajowych – 37% (tab. 2). Środki z budżetu państwa przeznaczone na wydatki w ramach pomocy krajowej, stanowiły jedynie 16% środków krajowych. Pozostała część pieniędzy (84%) stanowiła dofinansowanie programów unijnych ze źródeł krajowych.

Łączne wydatki Agencji na sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie wyniosły w latach 1994–2003 ponad 14 mld zł (w cenach bieżących). Jak widać na rysunku 2, w początkach działalności Agencji podstawowym instrumentem wsparcia były dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, obrotowych i kłeskowych, które łącznie stanowiły 69,7% wydatków Agencji w latach 1994–2003. W tym okresie ARiMR udzieliła dopłat do oprocentowania 292,7

Tabela 2

Transfery środków pomocowych za pośrednictwem ARiMR w latach 2004–2007, w podziale na źródła finansowania

Źródło finansowania środków pomocowych	Środki finansowe łącznie		W tym			
	mln zł	%	środki UE		środki krajowe	
			mln zł	%	mln zł	%
Wydatki w ramach pomocy krajowej	2 473,5	6	–	–	2 473,5	100
Sektorowe Programy Operacyjne	4 399,9	11	2 969,0	67	1 430,9	33
Program SAPARD	3 239,7	8	2 430,1	75	809,6	25
Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka	31 406,3	76	20 721,8	66	10 684,5	34
Transfery łącznie	41 595,4	100	26 120,9	63	15 398,5	37

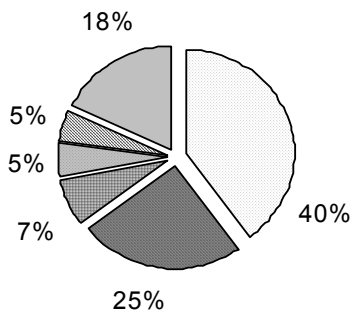
Źródło: Drożdżel L.: ARiMR – trzy lata po akcesji, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2007, s. 181.

tys. kredytów inwestycyjnych (łącznie z kredytami „kłęskowymi”) o wartości 16,8 mld zł. Szacuje się, iż jedna złotówka dopłaty Agencji angażowała ok. 1,5 zł środków własnych inwestorów oraz generowała około 4,5 zł wartości inwestycji [Pomajda 2004, s. 14].

Ważną pozycję w wydatkach Agencji w pierwszych 10 latach jej działalności stanowiło także dofinansowanie realizowanych przez samorządy przedsięwzięć w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich. Udzielone w tym zakresie wsparcie wyniosło ponad 1 mld zł, co stanowi ok. 7,4% wydatków ogółem.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz po otrzymaniu akredytacji Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa działała nie tylko jako instytucja obsługująca instrumenty pomocy krajowej oraz Agencja SAPARD obsługująca instrumenty pomocy przedakcesyjnej, ale także jako agencja płatnicza dla obsługi instrumentów I i II filaru Wspólnej Polityki Rolnej oraz beneficjent końcowy i instytucja wdrażająca dla Sektorowych Programów Operacyjnych.

Realizacja nowych zadań związanych z wdrażaniem unijnych instrumentów wsparcia dla polskiej wsi i rolnictwa spowodowała zwielokrotnienie skali działalności ARiMR w wymiarze finansowym oraz znaczne poszerzenie oferty Agencji. Związana z tym była również zmiana struktury form wsparcia stosowanych przez ARiMR (rys. 3). W okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2007 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na wspieranie działań służących rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich przeznaczyła kwotę przeszło 41 mld zł. Największy udział w wydatkach Agencji w tym okresie stanowiły płatności do gruntów. ARiMR przeznaczyła na nie prawie połowę środków finansowych,

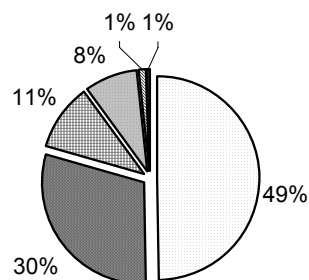


- Dopłaty do kredytów inwestycyjnych
- Dopłaty do kredytów obrotowych
- ▨ Rozwój infrastruktury technicznej wsi
- ▩ Dopłaty do kredytów klęskowych
- ▧ Dopłaty do mleka klasy ekstra
- ▦ Pozostałe formy pomocy

Rysunek 2

Struktura form pomocy stosowanych przez ARiMR w latach 1994–2003

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Pomajda W. (red.): ARiMR – dokonania i zamierzenia, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2004.



- Płatności do gruntów

- PROW
- ▨ Program SAPARD
- ▩ SPO Rolny
- ▧ Płatność z tytułu cukru
- ▦ Pozostałe formy pomocy

Rysunek 3

Struktura form pomocy stosowanych przez ARiMR w okresie styczeń 2004 – czerwiec 2007

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Drożdżel L.: ARiMR – trzy lata po akcesji, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2007.

jakimi dysponowała, czyli ponad 20 mld zł. Drugą pozycję z udziałem 30% wydatków stanowiły działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wśród nich najważniejsze pozycje stanowiły następujące działania:

- Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) – 3,7 mld zł (prawie 30% budżetu PROW),
- Uzupelnienie płatności bezpośrednich (UPO) – 2,86 mld zł (prawie 23%),
- Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE – 1,96 mld zł (15,7%),
- Renty strukturalne – 1,7 mld zł (13,6% budżetu PROW),
- Wsparcie gospodarstw niskotowarowych – 1,2 mld zł (9,6% budżetu PROW).

Na finansowanie pomocy w ramach Programu SAPARD przeznaczono w tym okresie ponad 4,5 mld zł, co stanowiło 11% całkowitych wydatków. Z kolei na obsługę Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich,

2004–2006” Agencja wydała ok. 8% środków (prawie 3,5 mld zł), z czego najwięcej na Działanie 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Działanie 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom oraz Działanie 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Instrumenty wsparcia krajowego stanowiły w latach 2004–2007 niespełna 1% wszystkich wydatków ARiMR na rzecz sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich. Taki kształt struktury wydatków był efektem zmian spowodowanych między innymi zaprzestaniem stosowania niektórych instrumentów finansowanych z budżetu krajowego i zastąpieniem ich innymi formami, np. w ramach PROW. Dla porównania struktura form pomocy udzielanych przez Agencję w latach 2004 i 2005 przedstawiała się następująco [Kołyska 2007, s. 180–181]:

- Dopłaty bezpośrednie – 33% wydatków ARiMR,
- Program SAPARD – 32 %,
- PROW 2004 – 2006 – 13%,
- SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006” – 8%,
- Dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych – 7%,
- Pozostałe formy pomocy – 4%.

Wnioski

Wydatki z budżetu państwa na rozwój wsi w pierwszych latach członkostwa Polski w UE, w przeciwieństwie do łącznych wydatków na sektor rolny i obszary wiejskie, nie wykazywały tendencji wzrostowych. W tym okresie rozwój rolnictwa, obszarów wiejskich i rynków rolnych w naszym kraju był łączony przede wszystkim z pomocą ze strony Unii Europejskiej. Jednak w 2007 r. wydatki na rozwój wsi zapisane w ustawie budżetowej wyniosły ponad 9 mld zł, a w 2008 r. – 15,3 mld zł, co stanowiło wzrost odpowiednio o 68% i prawie 70% w porównaniu do roku poprzedniego. Dzięki temu udział wydatków na rozwój wsi w wydatkach ogółem wzrósł z 0,58% w 2006 r. do prawie 5% w 2008 r. Można przewidywać, iż wraz ze zwiększającym się współfinansowaniem WPR przez nasz kraj, w przyszłości będą rosły także wydatki krajowego budżetu na rolnictwo i rozwój wsi.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała również zmiany w strukturze form pomocy stosowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podczas, gdy w latach 1994–2003 dopłaty do oprocentowania kredytów były podstawowym instrumentem wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, to po 2004 r. stanowią one niespełna 1% wydatków ARiMR. Obecnie największe

kwoty przekazywane są rolnikom w postaci płatności do gruntów oraz działań w ramach PROW. Wysoki udział środków unijnych w finansowaniu działań pomocowych Agencji w latach 2004–2007 (63% środków) świadczy o ogromnym wpływie unijnych instytucji i struktur na rozwój wsi i rolnictwa w Polsce.

Literatura

- CZYŻEWSKI A., POCZTA A.: *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE*, Roczniki Naukowe SERiA, 2007, tom IX, zeszyt 1, s. 89–93.
- CZYŻEWSKI A.: *Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w krajowym budżecie roku 2008*, Biuletyn Informacyjny ARR, Luty 2008, nr 2 (200), s. 40–41.
- DROŹDZIEL L.: *ARiMR – trzy lata po akcesji*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2007, s. 7.
- GIL K.: *Polityka rolna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Roczniki Naukowe SERiA, 2000, tom 2, zeszyt 4, s. 32.
- <http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=32&wysw=5&const=5>.
- KOŁYSKA J.: *Rola Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w rozwoju obszarów wiejskich przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wyniki badań opinii rolników powiatu zambrowskiego* [w:] *Społeczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, IRWiR PAN, Warszawa 2007, 180–181.
- KOWALSKI A.: *Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w krajowym budżecie 2007*, Biuletyn Informacyjny ARR, Marzec 2007, nr 3 (189), s. 27.
- POMAJDA W. (red.): *ARiMR – dokonania i zamierzenia*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2004, s. 14.
- Ustawy budżetowe na lata 2001–2008*.
- WIATRAC A. P.: *Założenia i cele polityki rolnej*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 2/2000, s. 6–9.

FINANCING DEVELOPMENT OF AGRICULTURE AND RURAL AREAS BY THE PUBLIC SOURCES

Abstract

The expenses incurred by our country on agriculture and rural areas' development depend on the agricultural policy and financial abilities of the Budget. The aim of the article was firstly to analyze the changes in the structure of support instruments and, secondly, in the size and dynamics of public funds assign on agriculture and rural development in 2001–2008. Polish membership in EU

enables the absorption of union funds but, on the other hand, enforces us for refinancing union programs. As the analysis of the budget of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture has exerted, all this caused changes in the size and structure of the mentioned expenses.