

Henryk Manteuffel Szoega

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
SGGW

Melioracje wodne po zmianie ustroju gospodarczego

Finansowanie inwestycji melioracyjnych

Według prawa wodnego melioracje podstawowe wykonywane są i utrzymywane na koszt państwa [Ustawa... 1974]. Tak samo finansowane są melioracje szczegółowe na gruntach stanowiących własność państwa.

Pozostałe melioracje szczegółowe powinny być wykonywane i utrzymywane na koszt właścicieli gruntów meliorowanych. Inwestycje wykonywane mogą być jednak także na koszt państwa, za zwrotem części kosztów w postaci tzw. opłaty melioracyjnej. Taka jest też powszechna praktyka. Zamiast wnoszenia opłaty prawo przewiduje też oddanie części gruntów państwu (świadczenie czasowe, w których to prawo było tworzone, kiedy państwo dążyło do posiadania całej ziemi, zupełna odwrotność dzisiejszej sytuacji).

Ze względu na infrastrukturalny charakter melioracji państwo finansuje znaczną część ich wykonania i utrzymania ze swego budżetu. Finansowanie pochodzi z tej jego części, która pozostaje w gestii wojewodów. Z czasem pozycje te mają przejść do budżetu samorządowego, będącego w gestii marszałków wojewódzkich. Na razie zawierane są porozumienia pomiędzy wojewodami, reprezentującymi administrację centralną, tzw. rządową, a marszałkami reprezentującymi samorząd. Według tych porozumień marszałkowie mają decydować o wydatkowaniu omawianej tu części budżetu wojewodów. Realizacja celów finansowanych z tej pozycji budżetowej stanowi więc zadanie rządowe powierzone samorządom wojewódzkim. Przed reformą administracyjną kraju w 1999 r. całym budżetem wojewódzkim dysponowali wojewodowie. Powinni się byli oni przydzielonych im kwot trzymać. W praktyce zdarzały się w wydatkowaniu przesunięcia pomiędzy pozycjami, przeważnie na niekorzyść melioracji, a na korzyść zaopatrzenia w wodę, lub nawet dalej, np. budowy dróg. Z czasem te praktyki zostały na ogół zaniechane, ponieważ zmiana taka powodowała z reguły w następnym roku zmniejszenie w budżecie centralnym pozycji uszczuplonej przez wojewodę w roku poprzednim, bez zwiększania pozycji powiększonej. W sumie więc dotacja z budżetu centralnego do danego budżetu

wojewódzkiego się zmniejszała. Dość często natomiast następują nadal przesunięcia pomiędzy środkami przeznaczonymi na inwestycje a środkami przeznaczonymi na utrzymanie istniejących urządzeń, na ogół na korzyść tego drugiego kierunku wydatkowania [Informacja... 1997]. Oznacza to, że Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych (WZMiUW) starają się przede wszystkim zapewnić funkcjonowanie urządzeń już istniejących.

Do wykonania inwestycji melioracyjnych oraz konserwacji melioracji podstawowych kontraktowane są w drodze przetargu przez odpowiednie WZMiUW przede wszystkim specjalistyczne przedsiębiorstwa melioracyjne, prywatne i do niedawna ciągle też jeszcze państwowe. Np. w 1996 r. przedsiębiorstwa państwowe wykonały 22,8% (% liczony wg wartości) robót budowlano-montażowych w inwestycjach melioracyjnych, prywatne i z kapitałem mieszanym 76,4%, spółki wodne 0,8%, a w 1995 r. odpowiednio 24,1%, 74,5% i 1,4% [Informacja... 1997].

Zdecydowanie większość nakładów inwestycyjnych na melioracje finansuje państwo z budżetu. Pewne dodatkowe źródła finansowania, na ogół w niewielkim stosunkowo zakresie i w odniesieniu do inwestycji służących nie tylko polepszeniu warunków produkcji rolniczej, mogą stanowić parabudżetowe fundusze instytucji takich jak lokalny Fundusz Pracy, Narodowy, Wojewódzki, Powiatowy lub Gminny Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, budżety gminne oraz fundusze różnego rodzaju fundacji. Wojewódzki Fundusz Pracy dofinansować może roboty melioracyjne, przy których zatrudni się bezrobotnych, pokrywając ich wynagrodzenia. Inne wymienione instytucje mogą uczestniczyć w finansowaniu przede wszystkim wtedy, gdy inwestycja ma za zadanie także ochronę środowiska naturalnego lub poprawę jego walorów estetycznych czy rekreacyjnych, a także ochronę przeciwpowodziową. Udział w kosztach budowy niektórych urządzeń melioracyjnych wynegocjować można niekiedy od nierolniczych instytucji lub jednostek gospodarczych korzystających z ich dobrodziejstwa. Struktura finansowania inwestycji melioracyjnych w niedawnym okresie wg źródeł pochodzenia środków przedstawiona jest w tabeli 1. [Informacja... 1997; Zestawienie... 1999]. Choć niepełne, zestawienie to pokazuje tendencję do zmniejszania się udziału budżetu na rzecz innych źródeł finansowania, co jest wynikiem świadomej polityki finansowej w tym zakresie.

Gospodarstwa rolne użytkujące grunty zmeliorowane ponoszą częściową odpłatność za inwestycje melioracyjne, z których korzystają, w postaci wspomnianej opłaty melioracyjnej. Wysokość tej opłaty ustalona jest przez rozporządzenie Rady Ministrów [Rozporządzenie... 1991]. Ze względu na dużą inflację w ostatnich latach, żeby opłaty się szybko nie dezaktualizowały i nie trzeba było często powtarzać rozporządzenia, wysokość w stosunku do większości

Tabela 1

Źródła finansowania inwestycji melioracyjnych w wybranych latach, %

| Rok | Budżet wojewodów | Narodowy Fundusz OŚiGW | Wojewódzkie fundusze OŚiGW | Fundusze gmin | Inne źródła (np. fundusz szkód górniczych, odsetki od środków na rachunkach zarządów melioracji) |
|------|------------------|------------------------|----------------------------|---------------|--|
| 1993 | 83,0 | 2,1 | 6,7 | 1,3 | 6,9 |
| 1994 | 76,5 | 8,1 | 7,0 | 0,9 | 7,5 |
| 1995 | 72,4 | 12,9 | 7,5 | 6,1 | 1,1 |
| 1996 | 73,4 | 10,9 | 8,1 | 0,9 | 6,7 |
| 1999 | 66,0 | 4,3 | 19,2 | 1,6 | 8,9 |

rodzajów urządzeń melioracyjnych ustalona jest nie w pieniądzu, a w ekwiwalencie pieniężnym pewnej ilości żyta. Cena żyta używana do ustalenia opłaty to cena skupu państwowego za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego wydanie decyzji o opłacie (w praktyce na ogół roku oddania inwestowanego obiektu do użytku)¹. Wysokość opłaty zależy od powierzchni gruntów, na których występuje dodatni wpływ melioracji. Stawka opłaty ustalona jest w stosunku do jednostki powierzchni. Opłata uiszczana przez właściciela gruntu wynika z przemnożenia stawki przez powierzchnię będącą pod wpływem melioracji (tzw. powierzchnia konkurencyjna). Stawka od 1 ha powierzchni zmeliorowanej jest zróżnicowana w zależności od rodzaju systemu i jego charakterystyki technicznej.

Opłaty ściągane są z dwuletnią karencją (przy zagospodarowaniu pomelioracyjnym roczną). Karencja może być przedłużona, jeśli rolnik obciążony jest jednocześnie innymi opłatami. Spłata rozłożona jest na wiele lat, różnie w zależności od rodzaju melioracji. Np. przy drenowaniu o rozstawie do 13 m na 20 lat, powyżej rozstawy 13 m na 15 lat, przy zagospodarowaniu pomelioracyjnym metodą pełnej uprawy na 5 lat. Opłatę zmniejsza się, jeśli jest płacona nie w ratach, lecz jednorazowo lub z częściowym przyspieszeniem spłaty rat.

Opłata za drenowanie zmniejszana jest o połowę odszkodowań za szkody wyrządzone przy wykonywaniu drenowania. Za szkody w plonach rolnik otrzymuje bowiem odszkodowanie. Suma wypłaconego odszkodowania nie może jednak przekraczać wielkości opłaty melioracyjnej.

Opłatę melioracyjną zmniejsza się o 10%, jeśli przed oddaniem obiektu do eksploatacji grunty zmeliorowane zostały objęte działalnością spółki wodnej. Widać tu troskę państwa, by był gospodarz, który będzie dbał o melioracje i konserwował je. Podobnemu celowi służy przyjęte w rozporządzeniu rozwią-

¹Reguluje to odpowiednia ustawa o opłatach [Ustawa... 1996]. Odpowiednią cenę skupu ogłasza prezes GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału.

zanie, że za odbudowę i modernizację systemów melioracyjnych pobiera się opłaty tym wyższe, im wcześniej następuje reinwestycja. Państwo stosuje tu zachętę materialną, by zapobiec szybkiej dewastacji systemów melioracyjnych². Zachęta taka działa jednak słabo, bo ustalona jest w stosunku do opłaty melioracyjnej, która jest względnie niewysoka.

Opłaty melioracyjne, nie mające skądinąd wiele wspólnego z kosztem wykonania systemów melioracyjnych, nie mają charakteru ceny płaconej za wykonanie usługi budowlanej, lecz raczej charakter szczególnego podatku, lub, jak się mówi, daniny publicznej. Ich wysokość ustalana jest przez państwo, odpowiednio do realizowanej polityki. Niepełne finansowanie melioracji przez użytkowników oznacza dotację ze strony państwa. Dotacja taka to jeden z ekonomicznych instrumentów polityki rolnej.

Rozporządzenie wyznaczające wysokość opłat zostało wydane w 1991 r., a więc już po zmianie ustroju gospodarczego. Ustalona w nim niska odpłatność rolników za inwestycje melioracyjne świadczyła o, po pierwsze, intencji dopasowania wielkości tej opłaty do realnych możliwości płacących, po drugie o intencji dalszego silnego wspierania rolnictwa poprzez dotowanie inwestycji przez państwo. Ta intencja prawodawcy rozmięła się jednak z innymi celami polityki rolnej i, bardziej ogólnie, gospodarczej państwa, które wyrażały się w zmniejszaniu wielkości środków przeznaczanych w budżecie na inwestycje melioracyjne i utrzymanie melioracji³.

Tabela 2

Średni stosunek opłaty melioracyjnej do kosztów inwestycji melioracyjnych, %

| Rok | Rodzaj melioracji | | |
|------|---------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| | drenowanie gruntów ornych | rowy na użytkach zielonych | zagospodarowanie pomelioracyjne |
| 1992 | 6 | 3 | 4 |
| 1993 | 10 | 5 | 14 |
| 1994 | 7 | 5 | 11 |
| 1995 | 8 | 4 | 12 |
| 1996 | 9 | 5 | 14 |
| 1997 | 9 | 5 | 15 |
| 1998 | 6 | 4 | 12 |
| 1999 | 5 | 3 | 17 |

²Można to też uznać, odwrotnie, za karę za przedwczesne zdewastowanie systemu.

³Niedeklarowanymi, lecz widocznymi w praktyce celami tej polityki było ograniczanie produkcji rolnej poprzez zmniejszanie jej opłacalności i sprzyjanie, z pewnymi meandrami, silnie subsydiowanemu w krajach eksporterów importowi produktów rolnych. W konsekwencji doprowadzić ma to do likwidacji drobnych gospodarstw rolnych i zmniejszyć zdolność konkurencyjną producentów krajowych. W ten sposób usiłuje się osiągnąć przystosowanie do wymagań Unii Europejskiej, akces do której stanowi jeden z ostatecznych celów tej polityki.

Opłaty melioracyjne od użytkowników stanowiły w ostatnich latach bardzo niewielki procent w stosunku do całości nakładów inwestycyjnych. Średnie krajowe proporcje między nimi, według przybliżonych modelowych obliczeń, przedstawione są w tabeli 2.

Opłaty można zestawić ze spodziewanymi korzyściami z melioracji. Według tzw. ekonomicznego monitoringu systemów melioracyjnych, prowadzonego na przełomie lat 80. i 90., przyrost produkcji na terenach zdrenowanych wynosił ok. 7 jednostek zbożowych z hektara w porównaniu z analogicznymi terenami niezdrnowanymi [Manteuffel Szoeg, Interewicz i Jakubowski 1993]. Gdyby nie liczyć dodatkowych kosztów rolniczych uzyskania takiego przyrostu plonów, opłata melioracyjna za drenowanie powinna się zwracać rolnikowi w ciągu dwóch lat. Obserwowany przyrost stanowił przy plonach osiągniętych w latach 80. (np. zboża średnio ok. 29 q/ha) ok. 1/4 średnich wielkości plonu. Przyrost plonu w wyniku melioracji pociąga jednak za sobą także znaczny przyrost kosztów rolniczych [Prokopowicz 1995].

Tendencje zmian wielkości nakładów na melioracje wodne w Polsce

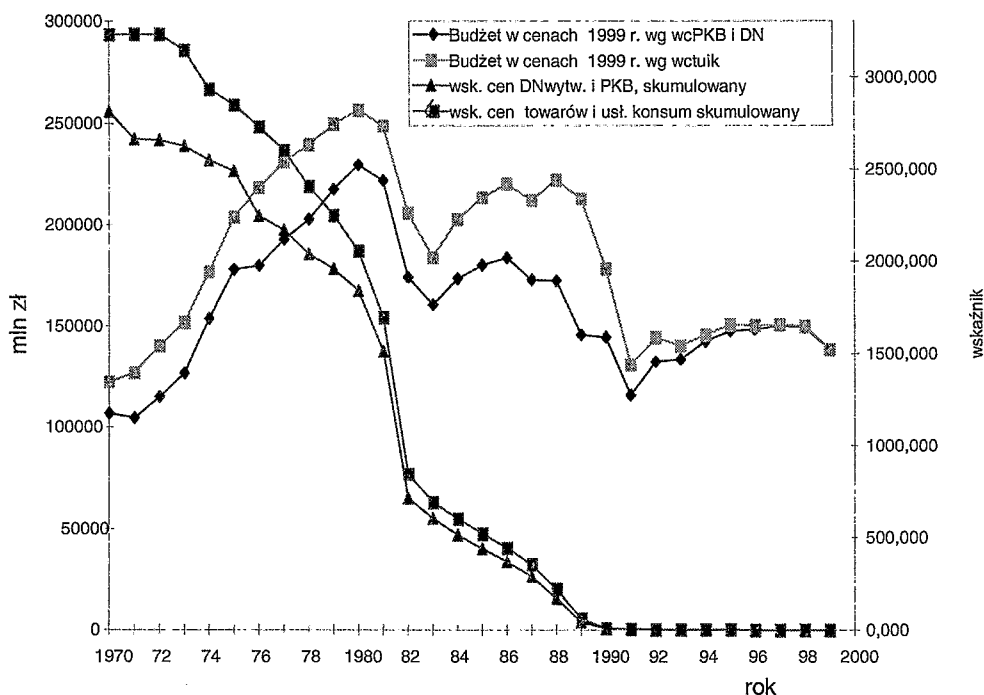
Nakłady inwestycyjne

W ciągu ostatniej dekady, począwszy od 1989 r., nakłady inwestycyjne na melioracje wodne w Polsce dramatycznie spadły. U podstaw tego zjawiska leży zmiana ustroju gospodarczego w naszym kraju. Spowodowała ona diametralną zmianę sytuacji ekonomicznej, przejście od gospodarki niedoboru charakterystycznej dla gospodarki socjalistycznej do gospodarki nadmiaru charakterystycznej dla gospodarki kapitalistycznej. Problem nadprodukcji dotyczy także, i przede wszystkim, rolnictwa. W związku z tym inwestycje proprodukcyjne w rolnictwie, jakimi są melioracje wodne, straciły na wadze i pilności. Przestała także działać druga motywacja dla tych inwestycji, mianowicie polityka dotowania za ich pośrednictwem sektora uspołecznionego, przede wszystkim państwowego. Jak wspomniano powyżej, inwestycje melioracyjne bowiem wykonywane były i są, zgodnie z obowiązującym prawem, w przeważającej części na rachunek państwa, a więc całego społeczeństwa, w niewielkiej zaś części na rachunek użytkownika. Sytuowane zaś były za czasów gospodarki socjalistycznej na gruntach gospodarstw uspołecznionych w dużo większym stopniu, niż by to wynikało z udziału powierzchni tych gospodarstw w ogólnej powierzchni

użytkowanej rolniczo w Polsce. Oznaczało to względnie silniejsze dotowanie sektora państwowego niż prywatnego w rolnictwie.

Spadek nakładów na melioracje wynika też niewątpliwie z ogólnego zubożenia budżetu państwa, co również należy wiązać ze zmianą ustroju gospodarczego. Pokazuje to rysunek 1. Wynika z niego, że poziom wydatków budżetowych w cenach stałych w latach 90. był niższy niż w latach 80., a tym bardziej, średnio biorąc, także 70.

Łączne nakłady na inwestycje melioracyjne w ostatnich latach, w cenach bieżących, podane są w ślad za sprawozdaniami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tabeli 3 [Zestawienie... 2000].



Rysunek 1
Budżet (wydatki) przeliczony na ceny stałe 1999 r.

Według tabeli 3 nakłady inwestycyjne utrzymywały się w latach 90. na dość stałym poziomie, z grubsza biorąc skorelowanym z koniunkturą gospodarczą w kraju. Rosły wraz z podnoszeniem się z zapaści gospodarczej początku lat 90., by spaść gwałtownie wraz z recesją zapoczątkowaną w 1998 r. Według oceny Wojewódzkich Zarządów Wodnych Melioracji i Urzędzeń Wodnych

Tabela 3Wartość nakładów inwestycyjnych na melioracje w Polsce⁴

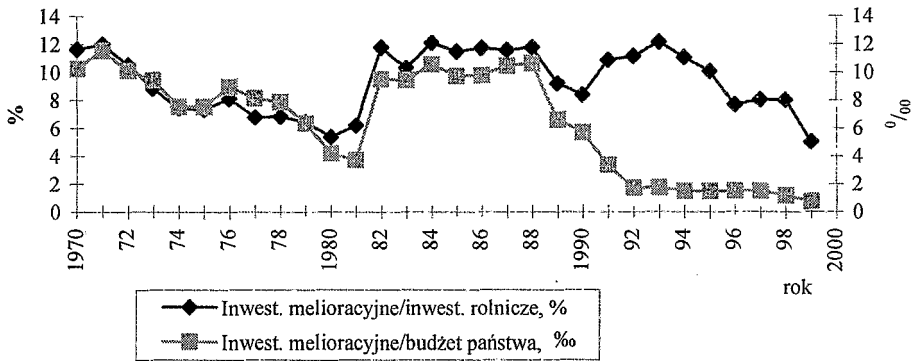
| Rok | Nakłady ogółem, mln PLN | |
|------|-------------------------|--------------------|
| | ceny bieżące | ceny stałe 1999 |
| 1992 | 67 | 198 |
| 1993 | 88 | 209 |
| 1994 | 105 | 210 |
| 1995 | 137 | 227 |
| 1996 | 165 | 231 |
| 1997 | 190 | 233 |
| 1998 | 163 | 176 |
| 1999 | 107 | 107 |

osiągany poziom nakładów daleki był od zaspokojenia potrzeb. Przykładowo, w stosunku do zgłaszanych przez te zarządy potrzeb inwestycyjnych ustawa budżetowa w 1999 r. przewidywała pokrycie tylko 16,2% wartości potrzebnych nakładów (a w realizacji zapewniła tylko 14,7%) [Zestawienie... 2000]. W 1996 r., kiedy nakłady były przeszło dwukrotnie większe (tab. 3), potrzeby inwestycyjne zgłaszane przez zarządy melioracji były pokryte w 38% [Informacja... 1997]. Szczególnie niski był poziom nakładów na inwestycje w melioracje szczegółowe, w pierwszej połowie lat 90. wg oceny Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej osiągał on ok. 10% potrzeb. Tak niski poziom nakładów powodował dekapitalizację systemów melioracyjnych, bo nie zapewniał możliwości przeprowadzenia koniecznych modernizacji i odbudowy, co powodowało nawet pewne spadki ewidencyjnej powierzchni zmeliorowanej [Informacja... 1997].

Względna intensywność działalności inwestycyjnej w melioracjach może być mierzona przez stosunek wartości nakładów na melioracje do wydatków budżetu państwa i do wartości inwestycji rolniczych ogółem. Ilustruje to rysunek 2⁵. Relacja wartości tych nakładów do budżetu pozostawała, tak jak i bezwzględna wartość tych nakładów, pod wpływem koniunktury gospodarczej. W okresach ożywienia rosła, w okresach kryzysu i depresji spadała. Widać to szczególnie wyraźnie w kryzysowych latach 1980, 1989 i 1990. Natomiast wraz ze zmianą ustroju gospodarczego stosunek wartości tych nakładów do

⁴Przeliczenia na ceny stałe dokonano przy użyciu wskaźnika cen inżynierii lądowej i wodnej [Rocznik... 2000].

⁵Lewa oś rzędnych na tym rysunku, opisana w %, odnosi się do relacji inwestycje melioracyjne/inwestycje rolnicze; prawa, opisana w ‰, odnosi się do relacji inwestycje melioracyjne/budżet.



Rysunek 2

Proporcje inwestycyjne melioracyjnych, inwestycji rolniczych i budżetu państwa

wydatków budżetu wyraźnie spadł na trwale, do bardzo niskich w porównaniu z latami socjalizmu wartości.

Skorelowany z koniunkturą był, po przejściu do kapitalizmu w gospodarce, też stosunek wartości nakładów melioracyjnych do wartości inwestycji rolniczych, z tym że zmienił się mniej radykalnie niż stosunek poprzedni. Działalność melioracyjna jest bowiem również skorelowana z działalnością rolniczą i względna stabilność stosunku wartości nakładów obu rodzajów świadczy o głębokim załamaniu się również działalności inwestycyjnej w rolnictwie wraz ze zmianą ustroju gospodarczego.

Mimo drastycznego osłabienia działalności inwestycyjnej w omawianej dziedzinie inwestycje całkowicie nie zanikły. Nacisk przesuwa się jednak z inwestycji w nowe obiekty na inwestycje restytucyjne i modernizacyjne. W wyniku spadku inwestycji względnie wzrosła też waga nakładów eksploatacyjnych na utrzymanie i użytkowanie istniejących systemów.

Nakłady eksploatacyjne

Nakłady państwa i zubożałych użytkowników na utrzymanie urządzeń melioracyjnych, które wg powszechnej opinii nigdy nie były wystarczające [Bala, Kosturkiewicz i Marcilonek 1989], również zdecydowanie obniżyły się wraz

z przejściem do gospodarki kapitalistycznej i towarzyszącymi temu szczegółowymi zmianami. Dane na ten temat nie są powszechnie dostępne, a szczegółowe badania nie były prowadzone na potrzeby niniejszego tekstu. Spadek nakładów widoczny był już w początkach okresu transformacji ustrojowej, jak to wynika ze wspomnianych reprezentatywnych badań z lat 1987–1992 [Manteuffel Szoego, Interewicz i Jakubowski 1993].

W wyniku tych badań powstał system informatyczny, dostarczający periodycznej informacji ekonomicznej o nakładach ponoszonych na eksploatację wybranych systemów melioracyjnych różnego rodzaju, o uzyskiwanych efektach w produkcji roślinnej na obszarach objętych tymi systemami, o stanie technicznym poszczególnych elementów systemów i całych systemów oraz o ich ekonomicznej efektywności.

Wyróżniono pięć najczęściej spotykanych w naszym kraju rodzajów systemów:

- systemy odwadniające siecią rowów,
- systemy dwustronnego regulowania poziomu wody gruntowej siecią rowów, bazujące na wodach własnych,
- systemy dwustronnego regulowania poziomu wody gruntowej rowami otwartymi z możliwością doprowadzenia wody z zewnątrz,
- systemy drenarskie,
- systemy nawodnień deszczownianych.

W tabeli 4 wszystkie badane rodzaje systemów dolinowych połączone zostały w jedną grupę nazwaną 'systemy z rowami'. Liczyła ona 29 obiektów, podczas gdy druga grupa nazwana 'systemy drenarskie' liczyła tylko 10 obiektów. Ze względu na małą liczebność wyniki odnoszące się do drugiej z tych grup trzeba traktować jako dużo mniej reprezentatywne. Prezentowane wartości celowo nazwane zostały wydatkami, a nie kosztami, by nie sugerować, że pokrywały one potrzebny zakres konserwacji i remontów, gdyż tak nie było. Poziom ich był bowiem uwarunkowany okolicznościami opisanymi poniżej.

Tabela 4

Względne zmiany średnich jednostkowych wydatków na konserwację i remonty badanych systemów, ceny stałe, rok 1987 = 100%

| Rok | Systemy z rowami | | Systemy drenarskie | |
|------|------------------|---------|--------------------|---------|
| | konserwacja | remonty | konserwacja | remonty |
| 1987 | 100 | 100 | 100 | – |
| 1988 | 108 | 146 | 40 | – |
| 1989 | 67 | 58 | 28 | – |
| 1990 | 72 | 139 | 38 | – |
| 1991 | 41 | 134 | 30 | – |
| 1992 | 39 | 26 | 26 | – |

Jednostkowe wydatki na konserwację wykazują w badanym okresie wyraźną tendencję malejącą; mniej regularną w systemach drenarskich, co może być tłumaczone mniejszą liczebnością próby badanej, a więc większą przypadkowością rozkładu danych. Mniej regularnie niż wydatki na konserwację spadają też jednostkowe wydatki na remonty systemów dolinowych. Tłumaczyć to można dużo rzadziej występującą potrzebą remontów, czyli mniejszą ich częstotliwością, a więc także większą przypadkowością rozkładu ich występowania w czasie. O remontach systemów drenarskich w badanym okresie i badanej próbie trudno mówić, gdyż prawie ich nie było.

Pytania ankiety badawczej o przyczyny poniesienia wydatków na konserwację lub remonty w obserwowanej wysokości dotyczyły poszczególnych zabiegów konserwacyjnych lub remontowych i odnosiły się do poszczególnych elementów badanych systemów. Odpowiedzi zostały zagregowane w syntetyczne rozkłady przyczyn, poprzez ważenie odpowiedzi przez wartość elementów, których dotyczyły.

Wyróżniono trzy grupy przyczyn kształtowania się wielkości wydatków na konserwację i remonty:

- zabiegi wykonane według potrzeb, czyli w całym potrzebnym zakresie, lub niewykonane, bo potrzeby nie było;
- zabiegi wykonane w ograniczonym zakresie lub niewykonane z powodu braku pieniędzy;
- zabiegi ograniczone lub niewykonane z powodu niemożności znalezienia odpowiedniego wykonawcy, mimo potrzeby ich wykonania i możliwości ich opłacenia.

W badanym okresie silnie poszerzał się udział zabiegów niewykonanych (lub, w sporadycznych przypadkach, nie w pełni wykonanych) z braku środków na ich opłacenie.

Udział zabiegów wykonanych według potrzeb lub niewykonanych (z braku potrzeb) zdecydowanie spadał. Inaczej mówiąc, potrzeby konserwacji i remontów były w coraz mniejszym stopniu zaspokajane. Szczególnie rosło zaniedbanie konserwacji urządzeń szczegółowych w systemach z rowami otwartymi. Prace te finansowane są, w myśl obowiązującego prawa, przez użytkowników.

Stopień zaspokojenia potrzeb konserwacji spadł w okresie 1987–1992 w systemach z rowami otwartymi w odniesieniu do urządzeń szczegółowych z ok. 80% do ok. 18%, w odniesieniu do urządzeń podstawowych z ok. 89% do 68%, w odniesieniu do remontów odpowiednio z ok. 85% do 36% i z ok. 95% do ok. 62%. W odniesieniu do systemów drenarskich zaspokojenie potrzeb konserwacji urządzeń szczegółowych spadło z ok. 91% do ok. 87% [Manteuffel Szoegé i Interewicz 1995].

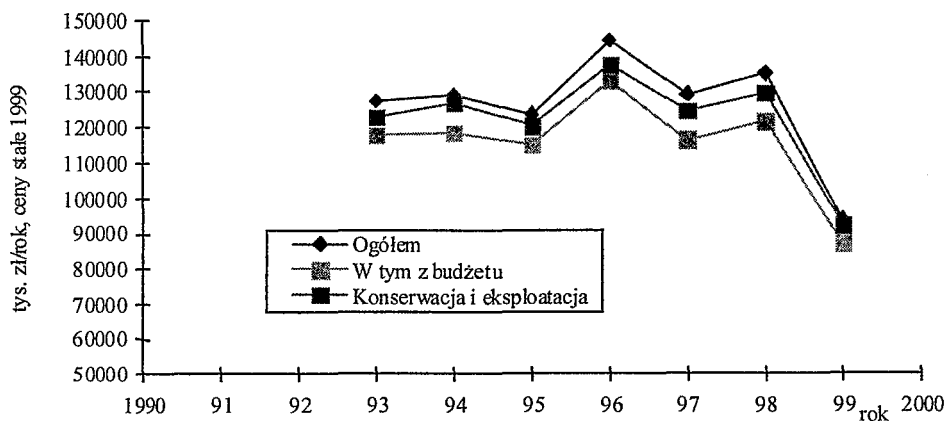
Urządzenia podstawowe, których konserwacja i remonty obciążają państwo, zaniedbywane były w mniejszym stopniu. Mniej zaniedbywane niż systemy dolinowe były systemy drenarskie (urządzenia szczegółowe; wyniki odnośnie urządzeń podstawowych w tych systemach pominięto, gdyż urządzeń tych było niewiele). Wydaje się, że taka różnica była skutkiem mniejszego w tych latach spadku opłacalności produkcji roślinnej na gruntach ornych niż produkcji bydłowej korzystającej z pasz z trwałych użytków zielonych, meliorowanych systemami rowów. Stąd może wynikać mniejsza dbałość o te systemy, a także większe trudności użytkowników w finansowaniu ich konserwacji i remontów.

Brak odpowiedniego wykonawcy pozostawał przyczyną marginalną, z tendencją malejącą. Spowodowane to było zwiększającym się, w stosunku do potrzeb, brakiem pieniędzy i rosnącym nadmiarem mocy produkcyjnej w przedsiębiorstwach specjalistycznych w związku ze spadającym popytem na ich usługi.

W początku okresu transformacji ustrojowej badano modelowo, jak miały się nakłady na konserwacje i remonty systemów melioracyjnych w całym kraju w stosunku do ich normatywnej wielkości [Manteuffel i Szubiński 1991]. Według tych badań nakłady rzeczywiste w stosunku do normatywnych (teoretycznie potrzebnych) wynosiły w 1987 r. 64,5%, w 1988 r. 58%, w 1989 r. 35,4% i w 1990 r. 31,2%.

W stosunku do zgłaszanych przez wojewódzkie zarządy melioracji potrzeb inwestycyjnych ustawa budżetowa w 1999 r. przewidywała pokrycie tylko 31% (a w realizacji, na skutek przesunięć dokonanych przez wojewodów, 33%) nakładów na utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych [Zestawienie... 2000].

Rysunek 3 pokazuje raczej spadkową tendencję nakładów państwa na utrzymanie melioracji podstawowych w latach 90. [Zestawienie... 2000].



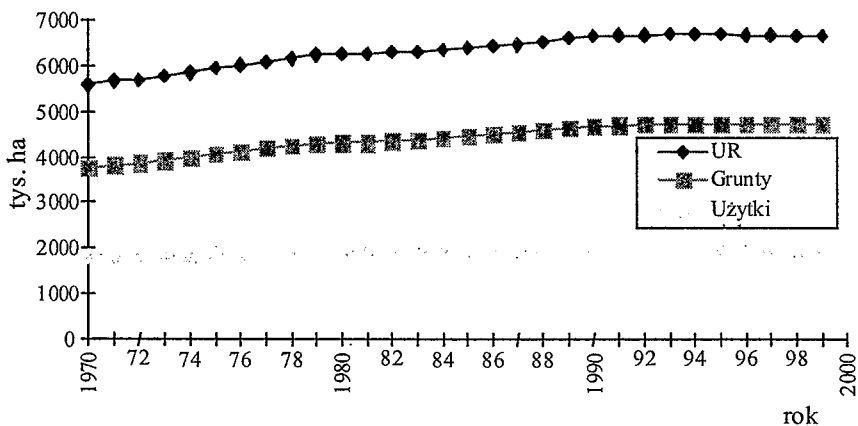
Rysunek 3
Nakłady na utrzymanie melioracji podstawowych

Zmiany stanu rzeczowego melioracji wodnych w Polsce

Zmiany w wielkości nakładów inwestycyjnych odbijają się w stanie urządzeń i systemów melioracyjnych. Od początku lat 90. obserwuje się stagnację powierzchni zmeliorowanych w Polsce (rys. 4). Można powiedzieć, że z ekonomicznego punktu widzenia osiągnięty został wraz ze zmianą ustroju stan zaspokajający obecne potrzeby rolnictwa (rys. 5). Potrzeby te uwarunkowane są przez sytuację ekonomiczną rolnictwa: możliwości zbytu produktów rolnych w kraju i za granicą oraz opłacalnością produkcji rolnej.

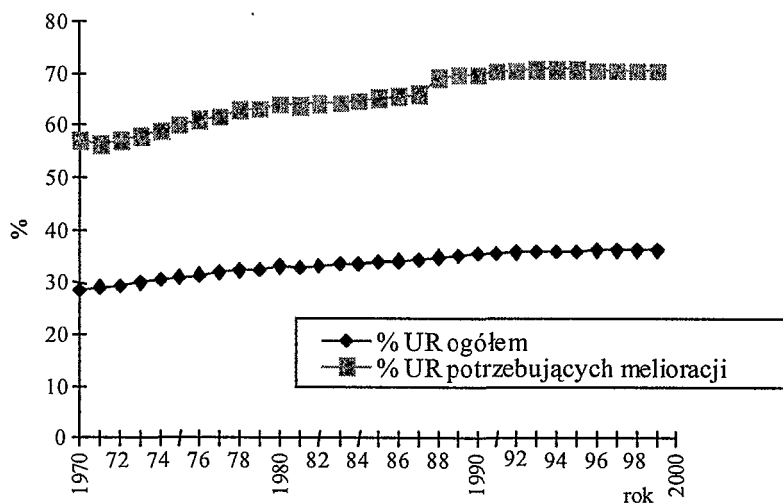
Według rysunku 5 trochę bardziej rosła w prezentowanym 30-leciu powierzchnia zmeliorowanych gruntów ornych niż użytków zielonych. Wiąże się to ze spadającą w ciągu dwóch ostatnich dekad opłacalnością produkcji zwierzęcej i spadkiem pogłowia bydła.

W zakresie melioracji podstawowych (rys. 6⁶) występował również spadający trend rozmiarów regulacji cieków wodnych oraz budowy i odbudowy rowów podstawowych i kanałów, z pewnym odwróceniem tego trendu w latach ożywienia gospodarczego i, jak w innych przypadkach, drastycznym spadkiem w dekadzie gospodarki kapitalistycznej. Natomiast długość budowanych w poszczególnych latach obwałowań była bardzo zależna od występowania powodzi, co widać w latach około 1982 i około 1997.

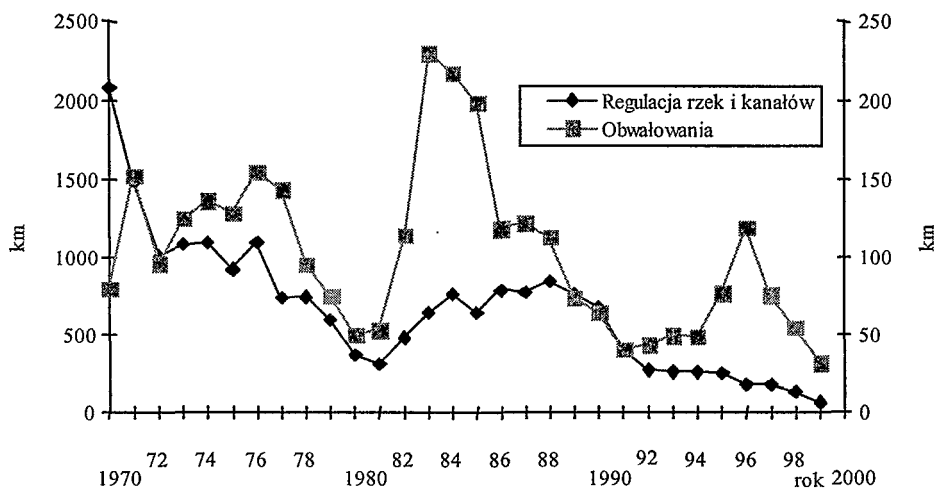


Rysunek 4
Obszar zmeliorowanych użytków rolnych w Polsce

⁶Lewa oś rzędnych na tym rysunku odnosi się do podstawowych cieków i kanałów melioracyjnych; prawa do obwałowań.

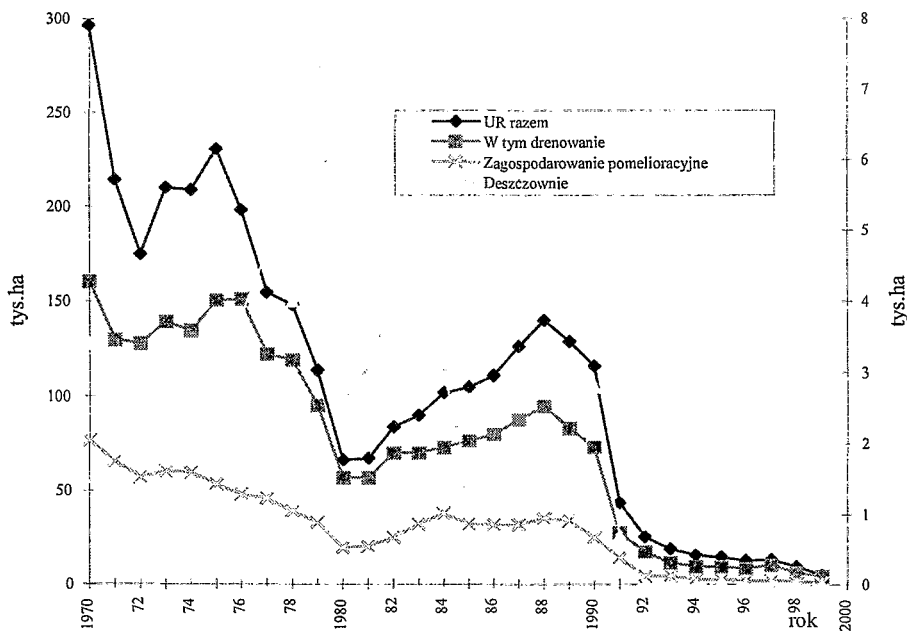


Rysunek 5
Stopień zmeliorowania użytków rolnych w Polsce



Rysunek 6
Melioracje podstawowe wykonywane w kolejnych latach

Rozmiary wykonywanych melioracji szczegółowych, też skorelowane z koniunkturą gospodarczą, szczególnie drastycznie spadły w porównaniu z melioracjami podstawowymi w dekadzie gospodarki kapitalistycznej, ze względu na gwałtowne pogorszenie sytuacji ekonomicznej rolnictwa i wystąpienie nadprodukcji rolnej oraz kurczenie się budżetu i zmiany polityki rolnej państwa (rys. 7⁷). Między innymi prawie całkowicie zanikły inwestycje deszczowniane, dość intensywnie prowadzone w latach 70., szczególnie w 1979 r., co było pokłosiem zakupu większej ilości deszczowni wielkoobszarowych w czasie wizyty w ówczesnym ZSRR w 1978 r. przez ówczesnego premiera Jaroszewicza.



Rysunek 7

Melioracje szczegółowe oddawane do użytku (razem z odbudową)

Zmiany stanu technicznego systemów

We wspomnianych badaniach monitoringowych wybranych systemów melioracyjnych próbowano też ocenić jakościowe zmiany stanu technicznego tych systemów. Rezultaty spadku nakładów na konserwacje i remonty widocz-

⁷Lewa oś rzędnych na tym rysunku odnosi się do użytków rolnych razem, drenowania i zagospodarowania pomelioracyjnego; prawa oś do deszczowni.

ne były w postaci pogorszenia się stanu badanych systemów. Współczynnik korelacji pomiędzy wydatkami na konserwację i średnią oceną stanu systemów wyniósł w odniesieniu do systemów z rowami otwartymi 0,9, a systemów drenarskich 0,7 [Manteuffel i Interewicz 1995].

Zmiany ocen (w tradycyjnej skali szkolnej od 2 do 5) stanu badanych systemów melioracyjnych pokazane są w tabeli 5. Zamieszczona tam średnia ocena w grupie powstała jako prosta średnia ocen poszczególnych systemów. Natomiast ocena poszczególnych systemów obliczona została jako średnia ważona z ocen, pod względem różnych charakterystyk, poszczególnych elementów w tych systemach. Wagami były wartości nakładów inwestycyjnych na odpowiednie elementy. Oceny szczegółowe były wystawiane przez ekspertów terenowych, dobrze znających badane systemy.

Tabela 5

Zagregowane oceny stanu badanych systemów, w skali od 2 do 5

| Rok | Rodzaj systemu | |
|------|----------------|------------|
| | rowy otwarte | drenarskie |
| 1987 | 3,85 | 3,9 |
| 1988 | 3,69 | 3,8 |
| 1989 | 3,61 | 3,7 |
| 1990 | 3,57 | 3,6 |
| 1991 | 3,42 | 3,4 |
| 1992 | 3,29 | 3,6 |

Regularny spadek wartości ocen widoczny jest przede wszystkim w grupie systemów dolinowych. Systemy drenarskie, co koresponduje ze wspomnianym mniejszym stopniem ich zaniedbania, były oceniane wyżej niż systemy z rowami otwartymi. Skądinąd wnioskować można, że stan ich jest mniej wrażliwy na zaniedbania w konserwacji niż stan systemów z rowami otwartymi. Stan techniczny systemów tego typu, trudniejszy do ustalenia gołym okiem, może być także oceniany mniej precyzyjnie.

Bardziej uproszczone i ogólnikowe (bo tylko werbalne) oceny zmiany stanu systemów melioracyjnych umieszczone są w tabeli 6. Są to uśrednione oceny stanu systemów danego typu w tych województwach, w których ulokowane były systemy badane⁸. Były to wybrane województwa (10), w których licznie występowały systemy badanego typu.

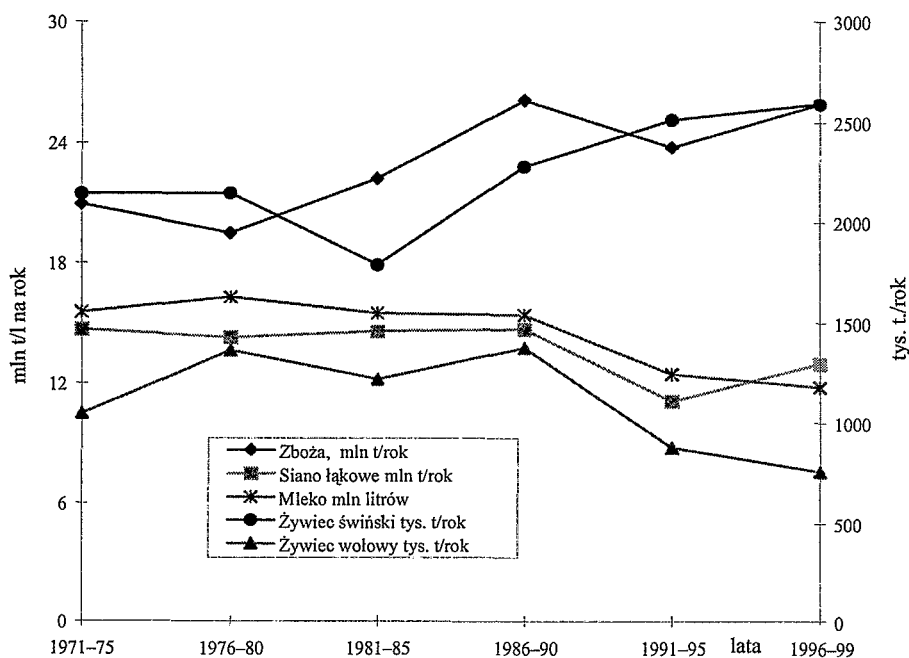
⁸Wg starego podziału administracyjnego na 49 województw.

Tabela 6

Stan systemów melioracyjnych w badanych województwach wg ocen ekspertów

| Rok | Rozkład jakości stanu technicznego w % | | | | | |
|------------------|--|--------|-------|------------------------|--------|-------|
| | systemy drenarskie, stan | | | systemy z rowami, stan | | |
| | dobry | średni | zły | dobry | średni | zły |
| 1987 | 56,67 | 23,33 | 20,00 | 31,60 | 47,90 | 20,50 |
| 1988 | 55,00 | 27,60 | 17,40 | 30,24 | 48,76 | 21,00 |
| 1989 | 51,60 | 30,60 | 17,80 | 30,00 | 50,33 | 19,67 |
| 1990 | 46,11 | 35,56 | 18,33 | 28,67 | 50,48 | 20,85 |
| 1991 | 48,33 | 27,78 | 23,89 | 28,44 | 47,26 | 24,30 |
| 1992 | 48,33 | 27,22 | 24,44 | 29,26 | 46,63 | 24,11 |
| zmiany 1987–1992 | -8,34 | +3,89 | +4,44 | -2,34 | -1,27 | +3,61 |

Potwierdzają się tu tendencje obserwowane w zbiorowości systemów badanych: lepszy, średnio biorąc, stan systemów drenarskich, mniejsze stosunkowo pogorszenie się ich stanu w badanych latach, ale jednocześnie zdecydowane pogorszenie się tego stanu w obu grupach. Pogorszenie to objawia się w postaci przesunięcia się rozkładu ocen od dobrych do średnich i od średnich do złych.



Rysunek 8

Wybrane elementy produkcji rolniczej w Polsce, średnie w pięcioletkach

Pogarszający się stan melioracji nie ma dotychczas widocznego w statystyce ogólnopolskiej związku z rozmiarami produkcji rolnej. Produkcja ta pozostaje pod przemożnym wpływem warunków ekonomicznych oraz postępu biologicznego i technologicznego w rolnictwie. Omawianie tych czynników wykracza poza temat niniejszej pracy. Warunki ekonomiczne wpływając na rozmiary produkcji końcowej rolnictwa mają między innymi pośredni wpływ na związaną z melioracjami produkcję roślinną. Obserwowany w ostatniej dekadzie spadek zbiorów siana wynika nie tyle z gorszego funkcjonowania systemów melioracyjnych, co z bardzo poważnego spadku produkcji mleka i żywca wołowego, a co za tym idzie spadku zapotrzebowania na tę paszę. Te trzy pozycje są, także według rysunku, dość silnie ze sobą związane (rys. 8)⁹.

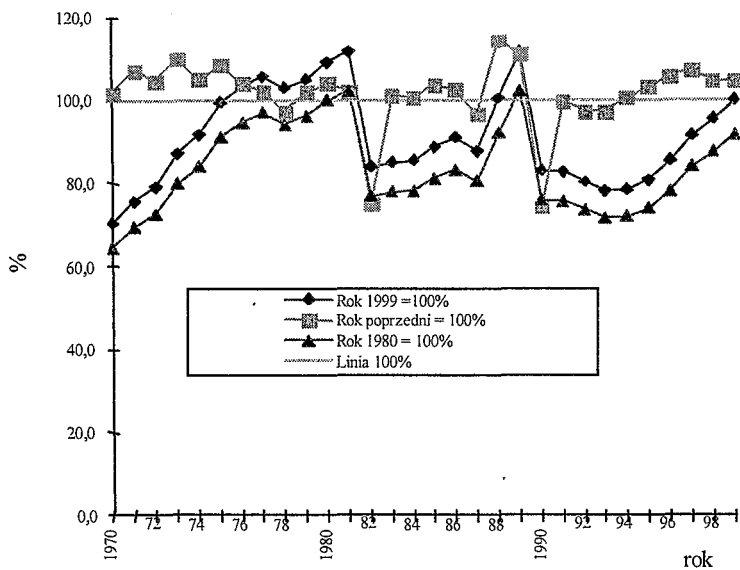
Uwagi końcowe

W analizowanym okresie sytuacja na rynku rolnym i żywnościowym zmieniła się w naszym kraju radykalnie. Polska z kraju o względnym niedoborze produkcji rolniczej stała się gwałtownie krajem jej względnego nadmiaru na skutek ubożenia warstw ludności o średnich i niskich dochodach¹⁰ i wynikającego stąd ograniczenia popytu na żywność (spadek o 8% w latach od 1989 do 1993 [Raport... 1994]) oraz na skutek masowego importu żywności (od 1989 r. do 1993 r. wzrost o 61% [Raport... 1994]) po cenach intensywnie subsydiowanych przez rządy krajów eksporterów, a z drugiej strony, po przejściowym wzroście, spadku jej eksportu (o 10% w 1993 r. w stosunku do 1989 r. [Raport... 1994])¹¹. W wyniku tego względnego nadmiaru, jak również związanego z tym względnego spadku cen rolnych i opłacalności produkcji rolniczej, zainteresowanie proprodukcyjnymi urządzeniami użytkowanej rolniczo przestrzeni w naszym kraju ze strony samych użytkowników, jak i państwa, w znacznej mierze finansującego melioracje, znacznie spadło. Przyczyniło się do tego również ogólne zubożenie nie tylko rolników (obniżka dochodów realnych rolników o blisko 60% w latach od 1988 do 1993 [Raport... 1994]), ale także finansów państwowych (rys. 1). Powyższa sytuacja prowadzi do przedłużających się zaniedbań konserwacyjnych, remontowych i reinwestycyjnych, a w konsekwencji do przyspieszonej dekapitalizacji istniejących systemów melioracyjnych.

⁹Lewa oś rzędnych odnosi się do zbóż, siana łąkowego i mleka (w tym przypadku produkcja mierzona w litrach, nie tonach), prawa oś do produkcji żywca.

¹⁰Dopiero w 1997 r. średnia płaca realna osiągnęła poziom z lat 80., do poziomu z drugiej połowy lat 70. daleko jeszcze było w 1999 r. (patrz rys. 9). Do tego dochodzi kilkunastoprocentowe bezrobocie, podczas gdy gospodarka czasów socjalizmu charakteryzowała się pełnym zatrudnieniem.

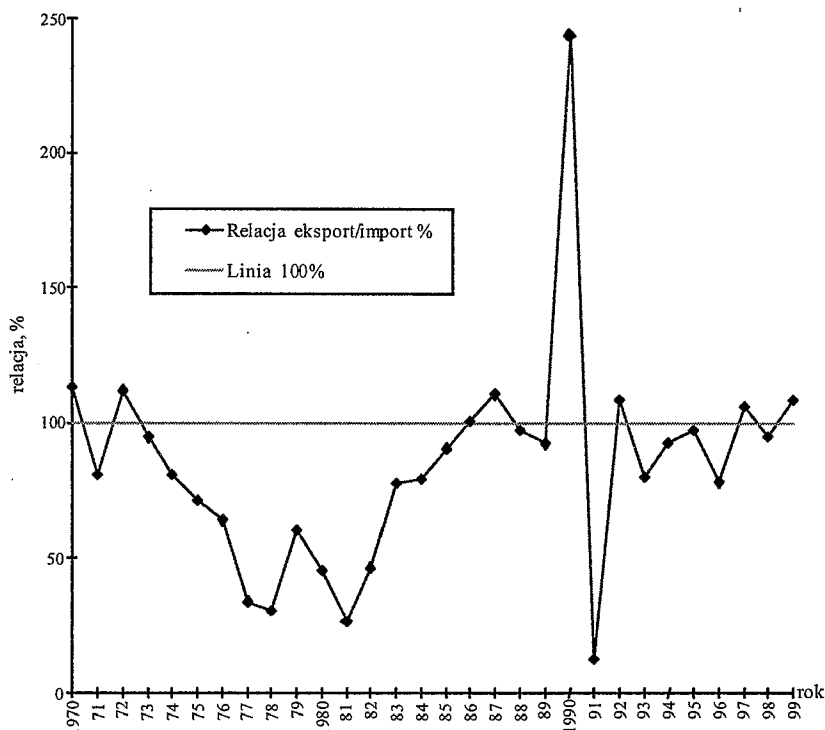
¹¹Generalnie w latach 90. utrzymywał się deficyt w handlu zagranicznym żywnością i produktami rolnymi (rys. 10).



Rysunek 9

Względne realne wynagrodzenie miesięczne netto w Polsce

Zagadnieniem polityki rolnej, a szerzej polityki gospodarczej jest, czy takie postępowanie to właściwe rozwiązanie problemu względnej nadprodukcji rolnej, zamiast ochrony celnej krajowych producentów żywności, dążenia do samowystarczalności żywnościowej kraju i zapewnienia dochodów rolnikom pozwalających im na przeżycie, m.in. poprzez dotowanie produkcji rolnej w postaci częściowego finansowania eksploatacji systemów melioracyjnych.



Rysunek 10

Relacja eksportu do importu produktów rolnych i żywności w Polsce

Literatura

- BALA W., KOSTURKIEWICZ A., MARCILONEK S. [1989]: Stan, potrzeby i niezbędne działania w kierunku pełnego wykorzystania i prawidłowej eksploatacji urządzeń i systemów melioracyjnych. Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych, nr 375.
- Informacja o realizacji inwestycji melioracji wodnych oraz utrzymaniu melioracji podstawowych w 1997. [1998]. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Departament Nieruchomości Rolnych. Warszawa. [Oraz lata wcześniejsze, pod różnymi tytułami. Materiał powielany].
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2000. [2001]. GUS. Warszawa. [Oraz wydania wcześniejsze].
- Mały Rocznik Statystyczny Polski 2000. [2000]. GUS. Warszawa. [Oraz wydania wcześniejsze].
- MANTEUFFEL H. [1990]: Zarys koncepcji wyznaczenia maksymalnych możliwych stawek odpłatności rolników za inwestycje melioracyjne. Maszynopis Zakładu Ekonomiki IMUZ. Falenty.

- MANTEUFFEL H., INTEREWICZ A., JAKUBOWSKI Z. [1993]: Informacja ekonomiczna o nakładach i efektach eksploatacji wybranych systemów melioracyjnych za rok 1992 (skrót). Maszynopis powielany Katedry Rolnictwa Światowego SGGW. Warszawa. [W latach poprzedzających publikowana tylko pod nazwiskiem pierwszego autora, wydawane przez IMUZ].
- MANTEUFFEL SZOEGE H., INTEREWICZ A. [1995]: Eksploatacja systemów melioracyjnych w świetle monitoringu ekonomicznego w latach 1987–1992. Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie nr 3.
- MANTEUFFEL H., SZUBIŃSKI J. [1991]: Proporcje nakładów eksploatacyjnych i inwestycyjnych w działalności melioracyjnej w Polsce. Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie. Informator IMUZ. Nr 10-12.
- PROKOPOWICZ J. [1995]: Normatywy nakładów i kosztów produkcji roślinnej. Materiały pomocnicze do ekonomicznej oceny przedsięwzięć produkcyjnych i inwestycyjnych w rolnictwie i gospodarce surowcowej przemysłu rolno-spożywczego. Materiały instruktażowe nr 109. IMUZ. Falenty.
- Raport o stanie rolnictwa i gospodarki żywnościowej. [1994]. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. 20 czerwca 1994. Warszawa.
- Rocznik Statystyczny 2000. [2000]. GUS. Warszawa. [Oraz wydania wcześniejsze].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków. [1979]. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 17, poz. 109. Nowelizacja DzU nr 19 poz. 87 z dnia 6 kwietnia 1984 r.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie melioracji wodnych. [1991]. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 40, poz. 173.
- SZOT E. [1993]: Melioracje w rolnictwie. Na równi pochyłej. Rzeczpospolita 12.1.1993.
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne. [1974]. Dziennik Ustaw nr 38, poz. 230 [Oraz późniejsze zmiany, m.in. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 47 z 1995, poz. 229].
- Ustawa z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody. [1996]. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 91, poz. 409.
- Ustawa budżetowa na rok 2001 z dnia 1 marca 2001 r. [2001]. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 21, poz. 246.
- Zestawienie zbiorcze. Informacja o realizacji inwestycji melioracji wodnych oraz utrzymaniu urządzeń melioracji podstawowych w 1999. [2000]. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Departament Infrastruktury Wsi. Warszawa [Materiał powielany, także lata wcześniejsze].

Irrigation and Drainage in Poland after the Change of the Economic System

Abstract

Financing system of the irrigation and drainage projects in Poland and the changes in this field of activity after the change from the socialist to the capitalist economy is presented. The dramatic decrease in the investment and the maintenance outlays resulted in the stagnation and the reduce in the irrigated and drained agricultural land area as well as in the creeping deterioration of the existing systems. The breakdown in financing is due to the pauperization of the great part of the population resulting in the drop in the demand for food, the pauperization of the farmers who could not afford paying the maintenance fees, the huge imports of foodstuffs and agricultural products, the state policy backing these changes and the shrinkage of the state budget leaving no room for proper support of the irrigation and drainage systems reinvestment and maintenance.