

Andrzej Czyżewski

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

**ROZLICZENIA BUDŻETOWE
MIĘDZY POLSKĄ A UNIĄ EUROPEJSKĄ
W SEKTORZE ROLNO-ŻYWNOŚCIOWYM
JAKO PRZESŁANKA POPRAWY
JEGO KONKURENCYJNOŚCI PO 2004 ROKU**

**1. Struktura wydatków budżetowych
na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po 2004 r.**

Plan wydatków budżetowych państwa na 2004 r. w części poświęconej rolnictwu, rozwojowi wsi i rynków rolnych miał charakter szczególny, przynajmniej z dwóch powodów: po pierwsze, był to budżet „pomostowy”, łączący okres czterech miesięcy przed integracją z UE i ośmiu miesięcy po integracji w 2004 r., a więc dotyczył różnych uwarunkowań prawnych; po drugie, ze względu na potrzebę realizacji zadań finansowanych także z funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych (tu programy operacyjne) oraz w ramach wspólnej polityki rolnej, co wymagało znacznych nakładów na współfinansowanie ok. 2,33 mld zł i prefinansowanie ok. 3,4 mld zł projektowanych zadań [Czyżewski 2004, s. 4-5].

Okoliczność ta znalazła odzwierciedlenie w dynamice i udziale wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w porównaniu z 2003 r., jak też w budżecie państwa. Należy zauważyć, iż głównie dzięki współfinansowaniu funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, a także finansowaniu dopłat obszarowych (bezpośrednich) przez krajowy budżet wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne były realnie o ok. 18% wyższe niż w roku 2003, zaś razem ze środkami z UE – o 20,3%. Pozwala to na realny wzrost udziału wydatków na sektor rolno-żywnościowy w ogólnych wydatkach budżetu z 2,29% w 2003 r. do 2,89% (bez środków UE, a ze środkami UE do 3,87%). Był to znaczny wzrost, jeśli weźmie się pod uwagę, że jeszcze w 2002 r. wynosił on 1,98%, a w całym okresie 1997-2003 średnio 2,25%.

Jeśli dodatkowo uwzględnić wydatki na KRUS, to udział ten wzrasta kilkakrotnie do ok. 10,8%, bez uwzględniania środków UE, i 11,7%, ze środkami z UE, przy równoczesnym wygaszeniu dynamiki wzrostu wydatków na KRUS w 2004 r. Oznacza to kontynuację tendencji do ograniczania socjalizacji wydatków budżetowych w sektorze rolno-żywnościowym zapoczątkowanej w 2003 r.

W kolejnych latach zarysowane tu pozytywne tendencje zostały utrzymane. Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w dziale Rolnictwo i łowiectwo oraz w innych działach bezpośrednio związanych z rolnictwem określone były w 2005 r. w ustawie budżetowej kwotą 7999,5 mln zł wraz z dopłatami do gospodarki morskiej, tj. rybołówstwa i rybactwa, bez wliczania w to środków UE i KRUS, tj. realnie o ok. 36,35% więcej niż w 2004 r., zaś w 2006 r. będą wynosić 8379,1 mln zł, tj. realnie o ok. 20% więcej niż w roku poprzednim. Stanowiły one w 2005 r. 3,29% wydatków budżetu państwa i 0,75% PKB, zaś w 2006 r. ma to czynić odpowiednio 3,74% i 0,86%. Niestety, w sumie w działach bezpośrednio związanych z rolnictwem wydatki w 2005 r. były niższe niż w 2004 r. i wyniosły ok. 676 mln zł, tj. realnie o blisko 23% mniej niż rok wcześniej. Tę samą tendencję obserwuje się w projekcie ustawy budżetowej na 2006 r. – wydatki będą niższe niż w 2005 r. i wyniosą 304,4 mln zł, tj. realnie o 56,1% mniej niż rok wcześniej. Natomiast zdecydowanie wzrastają w analizowanym okresie wydatki na rezerwy celowe. W 2005 r. wyniosły one ok. 4953,8 mln zł, tj. realnie ponaddwukrotnie więcej niż w roku 2004 r. (203,56%). Podobnie rzecz się ma w projekcie ustawy budżetowej na 2006 r. – wydatki na rezerwy celowe zaplanowano na 5472,36 mln zł, tj. realnie o ok. 41% więcej niż w roku ubiegłym. Wiąże się to głównie z wprowadzeniem dopłat do paliwa rolniczego oraz ze wzrostem nakładów na współfinansowanie programów i płatności unijnych. Warto wspomnieć, że do 2005 r. był współfinansowany program „Aktywizacji obszarów wiejskich” wspierany z kredytu Banku Światowego.

Zauważyć należy także, iż zarówno w 2005 r., jak i 2006 r. zmalały wydatki przewidziane w rezerwach celowych na tak ważne pozycje, jak zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji weterynaryjnej – odpowiednio: 67,5 mln zł, tj. o 13% mniej niż w 2004 r., oraz 42,5 mln zł (na 2006 r.) i na utrzymanie urzędów melioracji wodnych podstawowych 13,5 mln zł, realnie o 13% mniej. Zarówno w 2005, jak i 2006 r. nominalnie na takim samym poziomie co w 2004 r. pozostaną natomiast wydatki na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej (70,7 mln zł). Wśród pozycji, które w 2005 r. po raz pierwszy pojawiły się w rezerwach celowych, należy zauważyć wydatki związane z interwencją rynkową, w tym na rynku owoców, warzyw i ryb w kwocie 94,38 mln zł, a także występujące incydentalnie tylko w ustawie budżetowej na 2005 r. środki korespondujące z unijnymi nakładami na interwencję, przewidzianymi do prefinansowania, jak też 9,1 mln zł na pomoc techniczną związaną z realizacją działań „Scalanie gruntów”, „Odnowa wsi”, „Zachowanie i odnowa

dziedzictwa kulturowego” oraz „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”. Po raz pierwszy w tej grupie wydatków znalazły się też środki na współfinansowanie Programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) w części przeznaczonych na płatności bezpośrednie. W budżecie na 2006 r. po raz pierwszy pojawiły się natomiast następujące pozycje: kredyt na program poakcesyjny wsparcia młodzieży wiejskiej (8,5 mln zł), sfinansowanie letniego wypoczynku dzieci z rodzin byłych pracowników PGR-ów (15,5 mln zł), zakup szczepionki pandemicznej przeciwko wirusowi ptasiej grypy (50 mln zł) oraz dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt (55 mln zł), restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (9,1 mln zł) [Czyżewski 2006].

2. Rozliczenia z UE, próba szacunku

Przystąpienie Polski do UE spowodowało istotny wzrost wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne.

Tabela 1. Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na rolnictwo i wieś (w mln zł)

Programy przedakcesyjne	2004	2005	2006
• program PHARE	211,6	192,02	138,02
• program SAPARD	1 536,5	1 154,05	–
Fundusze strukturalne			
• program operacyjny dotyczący restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich	126,7	1 123,4	1 579,27
• program operacyjny pt. Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	76,9	269,35	217,76
Finansowanie Programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW, zaliczka UE)	–	760,17	–
Prefinansowania* (łącznie: Płatności bezpośrednich, Programu rozwoju obszarów wiejskich, Wspólnej polityki rybackiej, Interwencji rynkowej)	–	5 029,37	8 992,4
Razem	2 535,1	8 528,36	10 927,45

* W 2004 r. do kwoty Razem należy dodać środki na zadania wynikające ze wspólnej polityki rolnej przewidziane na 2004 r. w kwocie 130,2 mln euro, tj. 583 350 mln zł na interwencję rynkową. W tym przypadku nie przewiduje się zaliczki z UE na ten cel. Zapisane środki będą stanowiły refundację wcześniej wydatkowanych przez Polskę środków na prefinansowanie WPR. Polska planuje prefinansować wydatki na interwencję rynkową w 2004 r. w kwocie 847 mln zł oraz wydatki na wspólną politykę rolną (płatności obszarowe) 1344,9 mln zł, a także wydatki na płatności uzupełniające przesunięcie środków z Programu rozwoju obszarów wiejskich 459,4 mln zł oraz wydatki na ten program w kwocie 749,25 mln zł. W sumie strona Polska zadeklarowała prefinansowanie w 2004 r. wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne zwracanych w większości w 2005 r. przez UE na kwotę 3400,55 mln zł.

Dane zawarte w ustawach budżetowych pokazują optymistyczny obraz sytuacji – na złotówkę wydatkowaną z budżetu państwa w 2004 r. na integrację z UE przypadło 1,33 zł środków uzyskanych z UE, w 2005 r. przypada 1,68 zł środków przekazanych przez UE, zaś z projektu ustawy budżetowej na 2006 r. wynika, że wydatkowana z krajowego budżetu złotówka na współfinansowanie projektów unijnych i celów WPR pociąga za sobą 2,23 zł środków unijnych. Jednocześnie, kiedy przeliczymy, ile wpływa bezpośrednio do sektora (na cele rolnictwa, rozwoju wsi i obszarów wiejskich oraz rynki rolne przypada 1,06 zł), wówczas można powiedzieć, iż pozycja sektora rolno-żywnościowego w procesie integracji Polski z UE jest kluczowa, zaś rolnictwo i wieś są beneficjentami tego procesu. Taka tendencja zarysowała się już w budżecie na 2004 r., gdzie szacowano, iż przy wykorzystaniu środków przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych minimum w 24% rolnictwo, obszary wiejskie i rynki rolne zostaną beneficjentem netto integracji Polski z UE z uwzględnieniem redukcji wydatków budżetowych w 2004 r. Budżet na 2004 r. przestał być budżetem wyrzeczeń, a stał się budżetem dużych nadziei na zdecydowaną poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa, obszarów wiejskich i rynków rolnych w 2005 r. i latach następnych.

3. Budżetowe przesłanki poprawy konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego w Polsce

Należy wskazać na trzy przesłanki wynikające z ustaw budżetowych, dotyczące konkurencyjności polskiego sektora rolno-żywnościowego.

1. Sytuacja finansowa sektora rolno-żywnościowego uległa zmianie na krótko przed akcesją do UE (2003-2004), co stworzyło przesłanki do przełomu w polityce rolnej w Polsce. Analiza omawianych ustaw budżetowych po integracji z UE dowodzi, iż głównie dzięki współfinansowaniu funduszy i programów unijnych, a także uzupełniającemu finansowaniu dopłat obszarowych (bezpośrednich, w tym ze środków PROW z II filaru) przez krajowy budżet wydatki z roku na rok są coraz wyższe, co pozwala mówić o rzeczywistym wzroście udziału wydatków na sektor rolny, wieś i obszary wiejskie. Udział wydatków ogółem na rolnictwo i gospodarkę żywnościową w budżecie państwa w wariantcie w pełni porównywalnym¹ zmniejszał się odpowiednio od 2,93% w 1996 r. do 1,90% w 2001 r.² – gdzie był najniższy, rysując tym samym wyraźną tendencję spadkową – a następnie wzrastając aż

¹ Udział wydatków sektora rolno-żywnościowego liczony jest bez SAPARD, PHARE, kredytów BŚ i dotacji gospodarki morskiej, biorąc pod uwagę przesunięcia, jakie nastąpiły w wydatkach ministerialnych w kierunku samorządów lokalnych (oświata i wychowanie, kultura). Nie wlicza się tu także środków na KRUS i z UE.

² Według [Czyżewski 2002].

do 3,74% w 2006 r.³ Jest to bardzo znaczący wzrost, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż w całym okresie 1996-2003, tj. przed przystąpieniem Polski do UE, wskaźnik ten wynosił średnio 2,32%. Jednocześnie nastąpiło ograniczenie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz ich wzrostu na przemiany strukturalne na obszarach wiejskich.

2. Przepływy środków finansowych pomiędzy UE a Polską w kolejnym roku (2006) przynoszą stronie polskiej potencjalne dodatnie efekty netto. Potencjalne, gdyż mowa jest o kwotach możliwych do wykorzystania, która, jak uczy praktyka, niestety, nie będą w pełni wykorzystane ze względu na wewnętrzne bariery pozyskiwania środków (ekonomiczne – niskie dochody gospodarstw i gmin oraz społeczne – ograniczona świadomość istniejących możliwości pozyskania środków). Niemniej jednak dotychczasowy poziom absorpcji dostępnych dla rolników i samorządów gminnych środków unijnych jest na tyle wysoki, iż teza o efektach netto może się potwierdzić. Tym samym dynamika dochodów producentów rolnych jest wyższa. Występują przy tym różnorodności i dysproporcje w zależności od wielkości i kierunku produkcji, dające jednak szanse na restrukturyzację gospodarstw rolnych, przemysłu rolno-spożywczego (dostosowywanie struktur wytwórczych poprzez wydatki z II filaru), co istotnie poprawia ich pozycję konkurencyjną, relatywnie do okresu stowarzyszeniowego.

3. Ustawy budżetowe z minionych lat i projekt budżetu na 2006 r. dowodzą, iż rząd konsekwentnie, od kilku lat w coraz wyższym stopniu, wiąże rozwój rolnictwa, obszarów wiejskich i rynków rolnych w Polsce ze środkami pomocowymi i kredytowymi z zagranicy, głównie z UE. W 2004 r. ok. 25,07% wydatków budżetowych w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce, licząc wraz z wydatkami na KRUS, było pokrytych ze źródeł zagranicznych, w 2005 r. wskaźnik ten wzrósł do 41%, a w 2006 r. będzie wynosił aż 46,7%, podczas gdy jeszcze w 2001 r. wynosił ok. 20,5%. Równocześnie udział środków UE w ogóle wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz KRUS (łącznie ze środkami z UE) wyniósł w 2004 r. 20,05%, w 2005 r. 29,12%, a na 2006 r. zaplanowano 31,9%, co świadczy o narastającym i przemożnym wpływie unijnych instytucji i struktur na transformację i dostosowania rynkowe rolnictwa, rozwoju wsi i obszarów wiejskich oraz rynków rolnych w Polsce. Sądzić należy, że będzie to pozostawało w zgodzie z interesami krajowych producentów i konsumentów.

Literatura

Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2006 r. wraz z autopoprawką w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35 oraz w pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, a także sytuacji finansowej ARR, ARiMR, ANR oraz CFOGO*, „Wieś Jutra” 2006 nr 1.

³ Według [Czyżewski 2006].

Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2005 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35 oraz w pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, a także sytuacji finansowej ARR, ARiMR, ANR oraz CFOGO*, Druk Sejmowy nr 3293, „Wieś Jutra” 2005 oraz „Top Agrar Polska”.

Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra” 2004.

Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2003 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Druk Sejmowy nr 918, „Wieś Jutra” 2003.

Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2002 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35, 36, 85*, Druk Sejmowy nr 87.

BUDGETARY ACCOUNTS BETWEEN POLAND AND EUROPEAN UNION IN THE AGRI-FOOD SECTOR AS THE CIRCUMSTANCE OF THE TURN OF ITS COMPETITIVENESS AFTER 2004 YEAR

Summary

The purpose of the matter under discussion is the analysis of the budgetary acts after the integration with the European Union, in the years 2004-2006 in order to estimate the size and structure of budgetary accounts between Poland and EU. Now it is proved that financial condition of this sector was changed for a short time before the accession of Poland with the European Union (2003-2004). Expenses' participation of agriculture, development of rural area and agricultural markets in the light of all budgetary expenses increases substantially, which can include to positive circumstance for the turn of agricultural policy in Poland.