

Ewa Bąk-Filipek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

FINANSOWE WSPARCIE POLSKIEGO ROLNICTWA Z WYKORZYSTANIEM BUDŻETU KRAJOWEGO I UNIJNEGO

Streszczenie: Głównym celem poniższego opracowania jest omówienie wsparcia dla polskiego rolnictwa zarówno w ramach pomocy krajowej, jak i z budżetu Wspólnej Polityki Rolnej. Zakres wsparcia krajowego zależy w dużej mierze od zasad określonych w polityce unijnej odnośnie do zachowania reguł konkurencyjności w sektorze rolno-spożywczym. Pomimo ograniczeń wsparcie krajowe w Polsce jest relatywnie szerokie, choć bardzo ograniczona jest grupa potencjalnych beneficjentów tej pomocy. Ponadto istotnym celem artykułu jest wskazanie roli dwóch najważniejszych instytucji biorących czynny udział we wdrażaniu wsparcia, a mianowicie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego.

Słowa kluczowe: wsparcie finansowe, budżet krajowy, polskie rolnictwo, kredyty preferencyjne

1. Wstęp

Polskie rolnictwo, podobnie jak rolnictwo w innych krajach członkowskich Unii, wymaga stałego wsparcia ze względu na niską opłacalność produkcji. Dotyczy to większości produktów rolnych. W celu zapewnienia m.in. bezpieczeństwa żywności poszczególne kraje członkowskie realizują w sposób ujednoczony w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wsparcie rolnictwa na poziomie producenta rolnego, a także przetwórstwa i rynku.

Instytucją mającą realizować wsparcie polskiego rolnictwa ze środków krajowych i unijnych jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa spełnia wszystkie wymogi Unii Europejskiej, ma stałą akredytację agencji płatniczej i jest bardzo dobrze oceniana przez beneficjentów tych środków, czyli mieszkańców wsi.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rozdziela środki finansowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i z budżetu krajowego. Dzięki nim wzrasta efektywność produkcji rolniczej, unowocześniane są zakłady przetwórstwa i w efekcie poprawia się jakość żywności. Wpływają one także na poprawę

atrakcyjności polskiej wsi jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Celowi temu służą inwestycje związane z modernizacją i rozbudową lokalnej infrastruktury, poprawą regionalnych połączeń komunikacyjnych, powszechnym udostępnieniem sieci Internet, rozwojem przedsiębiorczości oraz inwestycje związane z edukacją, ochroną zdrowia i środowiska naturalnego, turystyką, sportem, kulturą i utrzymaniem dziedzictwa narodowego.

W perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 polski sektor rolno-spożywczy może skorzystać ze wsparcia w wysokości 43 miliardów euro. Do tej pory ARiMR przez 16 lat wypłaciła beneficjentom, w sumie ze środków unijnych i budżetu krajowego, przeszło 100 miliardów złotych. Około 94% tych środków przeznaczono na inwestycje prowadzone w zakładach przetwórczych, gospodarstwach rolnych lub na obszarach wiejskich oraz na przedsięwzięcia zapewniające ochronę środowiska naturalnego.

ARiMR realizuje:

- płatności bezpośrednie, w ramach których przyjmuje co roku około 1,4 mln wniosków od rolników; szacuje się, że w 2009 r. dopłaty przekroczyły 12 mld zł;
- program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, którego budżet wynosi łącznie 17,2 mld euro; do tej pory wypłacono z niego ponad 13,3 mld zł;
- program operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” z budżetem około 1 mld euro;
- pomoc krajową w formie dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych i dofinansowania dla firm prowadzących utylizację padłych zwierząt gospodarskich;
- prowadzi również system Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, który jest ważnym elementem systemu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności w Unii Europejskiej.

Zmiany zachodzące w polskim rolnictwie są coraz bardziej widoczne i przybliżają Polskę do państw najbardziej rozwiniętych. Wyodrębniła się i umacnia grupa gospodarstw produkujących na rynek; firmy przetwórcze z powodzeniem konkurują swoimi wyrobami na rynkach światowych. Polska stała się liczącym się producentem w przetwórstwie ryb w Europie.

Dzięki funduszom europejskim i krajowym, rozdysponowanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, rolnicy kupili m.in.: 108 tysięcy sztuk nowoczesnego sprzętu rolniczego za blisko 4 miliardy zł, w tym ponad 84 tys. maszyn i urządzeń głównie do produkcji roślinnej i ponad 17 tys. ciągników. Wybudowali też około 500 chlewni o łącznej powierzchni 19 hektarów, ponad 200 obór o powierzchni 15 ha, czy ponad 100 szklarni o powierzchni przekraczającej 91 ha.

Środki rozdzielone przez ARiMR wpłynęły też korzystnie na ochronę środowiska naturalnego. Wspierane finansowo przedsięwzięcia miały zapewnić m.in. ochronę wód gruntowych przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego. Powstało ponad tysiąc indywidualnych oczyszczalni ścieków, ponad 350 urządzeń zaopatrują-

cych gospodarstwa w energię, około 60 ujęć wody czy 40 wodociągów. Wybudowane zostały płyty obornikowe o łącznej powierzchni blisko 3,8 mln metrów kwadratowych oraz około 3,2 metrów sześciennych zbiorników na gnojówkę i gnojowicę. 900 gospodarstw uzyskało możliwość odprowadzania lub oczyszczania ścieków. Na blisko 1,2 mln hektarach prowadzona jest produkcja rolna zgodna z zasadami ochrony środowiska i z zachowaniem miejscowych gatunków roślin. Udało się zachować także wiele lokalnych ras zwierząt hodowlanych.

Również przy wsparciu środków finansowych z budżetów krajowych i unijnych powstają nowe miejsca pracy. Dzięki pomocy finansowej z Agencji zostało utworzonych około 9 tys. nowych miejsc pracy. Najwięcej, bo około 4,5 tys. miejsc pracy, powstało w sektorze drobnych usług świadczonych na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich, a np. 600 nowych miejsc pracy ma związek z turystyką.

Finansowanie rolnictwa ma bardzo istotne znaczenie przy wspieraniu inwestycji związanych z przetwórstwem żywności. Najwięcej środków „pomocowych” trafiło do sektora przetwórstwa i magazynowania owoców i warzyw – dofinansowano 236 projektów oraz do sektora mleczarskiego – pieniądze dostało 235 zakładów. Dotychczasowe wsparcie dla przetwórców wyniosło około 1,7 miliarda zł; pieniądze te zakłady zainwestowały w poprawę i kontrolę warunków zdrowotnych – około 26% wypłaconych środków, poprawę i kontrolę jakości przetwarzanych produktów – 22% oraz zakup nowoczesnych technologii – 18% wszystkich środków finansowych.

Z badań prowadzonych przez ARiMR wynika, że 97% pieniędzy z dopłat bezpośrednich rolnicy przeznaczają na cele produkcyjne, a tylko 3% na konsumpcję. Jeszcze lepiej sytuacja wygląda w przypadku wykorzystania pieniędzy z programów inwestycyjnych. Tylko wsparcie w postaci rent strukturalnych nie było bezpośrednio przeznaczone na inwestycje. Jednak i w tym wypadku przyniosło ono korzyści, bo korzystający z rent przekazali gospodarstwa w ręce młodych, dynamicznych rolników; poprawia się przy tym struktura agrarna w Polsce. Jeszcze w 2007 r. średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 9,91 ha, by w 2008 r. przekroczyć nieznacznie 10 ha, a w 2009 r. osiągnąć wielkość 10,15 ha.

2. Środki finansowe przeznaczone na rzecz rolnictwa w 2008 r.

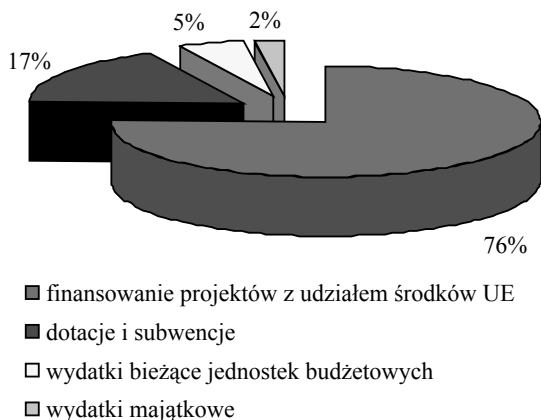
W 2008 r. zakończył się okres wdrażania pierwszych programów wsparcia realizowanych po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Równoległe były prowadzone działania wynikające z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

Środki przeznaczone w Polsce na wsparcie zrównoważonego rozwoju wsi i zwiększenie konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego pochodzą przede wszystkim z budżetu krajowego i z budżetu Unii Europejskiej.

W polskim budżecie można wyróżnić pięć kategorii wydatków, których celem jest realizacja przyjętych celów w rolnictwie:

- finansowanie zadań w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi współfinansowanych ze środków UE;
- funkcjonowanie sprawnej administracji rolnej i jednostek oraz instytucji realizujących zadania w rolnictwie;
- funkcjonowanie agencji płatniczych;
- finansowanie w ramach krajowej polityki rolnej zadań budżetowych;
- finansowanie innych zadań.

W budżecie krajowym w ramach działu 010 „Rolnictwo i łowiectwo” w 2008 r. przewidziano łącznie kwotę w wysokości 18,3 mld zł, z czego wydatkowano 16,5 mld zł. Największą część wydatków stanowiły środki przeznaczone na finansowanie projektów współfinansowanych przez UE (rysunek 1). Dotacje i subwencje obejmujące instrumenty krajowe stanowiły 17% zrealizowanych wydatków.



Rys. 1. Wydatki budżetu krajowego w 2008 r. według poszczególnych kategorii

Źródło: B. Wieliczko, *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2008 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 7.

Wzrost środków – w stosunku do pierwotnie planowanych o prawie 2 mld zł – był spowodowany głównie sytuacją na rynkach rolnych i koniecznością większego niż zakładano wsparcia sektora.

Należy pamiętać, że budżet państwa nie obejmuje wszystkich środków przeznaczonych na rolnictwo. Środki finansowe znajdują się także w budżetach jednostek lokalnych, w rezerwie celowej oraz środkach przeznaczonych na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Szacuje się, że w 2008 r. łączna kwota przeznaczona na rozwój wsi, rolnictwa i rynków rolnych wraz z prefinansowaniem i współfinansowaniem przez UR wyniosła ponad 57 mld zł.

W 2008 r., analogicznie jak w latach ubiegłych, kluczowym instrumentem wsparcia krajowego były tzw. kredyty preferencyjne. ARiMR, realizując krajową

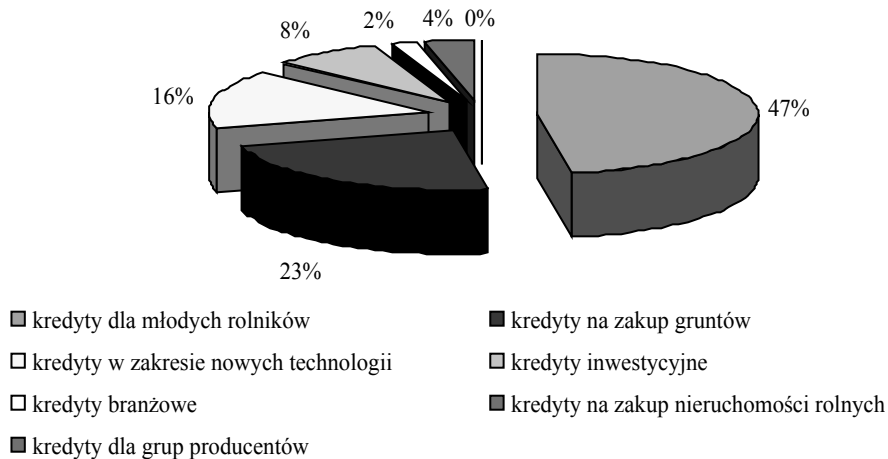
politykę rolną, udziela m.in. wsparcia związanego z finansowaniem części kosztów inwestycji:

- stosuje dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych;
- częściowo spłaca kapitał kredytu bankowego;
- udziela gwarancji lub poręczeń spłaty kredytów bankowych.

Te formy pomocy mają służyć realizacji różnorodnych celów związanych ze wzrostem konkurencyjności rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego oraz z dostosowaniem sektora do wymagań związanych z ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt.

Banki współpracujące z ARiMR oferowały 12 linii kredytowych, przy czym trzy z nich wprowadzono w 2008 r. Okres kredytowania wynosi od 4 do 20 lat. W 2008 r. udzielono ponad 14 tys. kredytów preferencyjnych na łączną kwotę około 2,3 mld zł. Przeciętnie kwota udzielonego kredytu wynosiła ponad 100 tys. zł, ale była bardzo zróżnicowana w zależności od linii kredytowej. Najwyższe kwoty kredytów przeznaczone były dla grup producentów rolnych. Udział poszczególnych linii kredytowych w łącznej kwocie udzielonych w 2008 r. kredytów preferencyjnych przedstawia rysunek 2.

Blisko połowa udzielonych kredytów została rozdysponowana w ramach linii dla młodych rolników. Prawie 1/4 wartości kredytów przekazano korzystającym z linii kredytowej na zakup gruntów.



Rys. 2. Udział linii kredytowych w łącznej kwocie udzielonych w 2008 r. kredytów preferencyjnych

Źródło: B. Wieliczko, *Wykorzystanie...*, dz. cyt., s. 12.

Podobnie jak w przypadku innych instrumentów pomocowych największa część środków została rozdysponowana w czterech największych województwach: mazowieckim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i podlaskim

W 2008 r. ARiMR stosowała także dopłaty do tzw. kredytów kłeskowych; przyznano ponad 40 tys. na łączną kwotę około 1 mld zł. Były to prawie wyłącznie kredyty obrotowe, na kredyty inwestycyjne przeznaczono jedynie 3 mln zł.

Poza Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa instrumenty pomocy krajowej wdrażane są także przez Agencję Rynku Rolnego (ARR). Wśród instrumentów stosowanych przez ARR znalazły się następujące:

- dopłata krajowa do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych;
- wsparcie finansowe z tytułu zużycia kwalifikowanego materiału siewnego; w 2008 r. przeznaczono na cel 66,8 mln zł;
- rekompensaty za zrzeczenie się indywidualnych ilości referencyjnych; ARR wypłaciła w 2008 r. 7,4 tys. beneficjentów kwotę 2,4 mln zł, a pozostała kwota w wysokości 37,3 mln zł została przekazana na początku 2009 r.;
- dopłaty do plantacji stałych; łącznie beneficjenci otrzymali 3,4 mln zł.

W 2008 r. ARR wypłaciła z tytułu dopłat do spożycia mleka i jego przetworów w szkołach 121 488 tys. zł, co pozwoliło na dostarczenie 53,6 tys. ton tych produktów do 7,7 tys. placówek.

3. Instrumenty wsparcia współfinansowane przez Unię Europejską

Dominującym sposobem wspierania polskiego rolnictwa są instrumenty, które są współfinansowane przez Unię Europejską. W omawianym 2008 r. jeden formularz wniosku umożliwiał rolnikom ubieganie się o sześć różnego typu płatności:

- jednolitą płatność obszarową;
- krajowe uzupełniające płatności obszarowe;
- płatność do upraw roślin energetycznych;
- oddzielną płatność z tytułu uprawy owoców i warzyw;
- przejściowe płatności z tytułu uprawy owoców miękkich;
- płatność cukrową.

Liczba wniosków złożonych przez producentów rolnych podczas kampanii w 2008 r. była o ponad 20 tys. mniejsza od tej z poprzedniego roku (tabela 1). Systematyczny spadek liczby ubiegających się o płatności był równomierny we wszystkich województwach, co wskazuje na zmiany w całym sektorze.

Tabela 1. Liczba złożonych wniosków o płatności bezpośrednie w kolejnych kampaniach

| Lata | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Liczba wniosków | 1 400 370 | 1 483 628 | 1 468 818 | 1 443 072 | 1 420 721 | 1 396 998 |

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

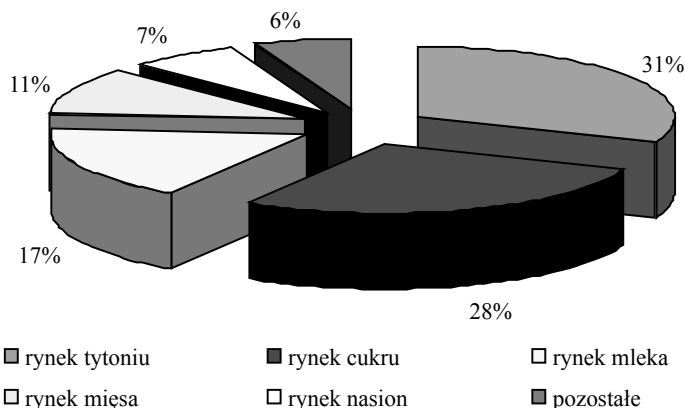
Agencja Rynku Rolnego odpowiada za administrowanie mechanizmami interwencji rynkowej WPR realizowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz instrumentów krajowych. Należą do nich:

- refundacje wywozowe;
- płatności uzupełniające;
- dopłaty do prywatnego przechowywania wieprzowiny, spożycia masła, produkcji skrobi ziemniaczanej i suszu paszowego oraz przetwórstwa lnu i konopi;
- wsparcie w stosowaniu kwalifikowanego materiału siewnego, wspomaganie rynku produktów pszczelich;
- dostarczanie żywności najuboższej ludności UE;
- wspomaganie działań promocyjnych i informacyjnych;
- dopłaty do spożycia, przetwórstwa, prywatnego przechowywania i produkcji;
- interwencyjny zakup i sprzedaż produktów rolnych i ich przetworów.

ARR zajmuje się również następującymi działaniami administracyjnymi odnoszącymi się do WPR:

- zarządzanie systemem kwotowania produkcji;
- monitorowanie rynku cukru;
- kontrolowanie przetwarzania cukru przemysłowego;
- monitorowanie rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych;
- kontrolowanie wykorzystania roślin energetycznych;
- administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina;
- monitorowanie prawodawstwa unijnego i opracowywanie propozycji jego zmian.

Analiza wydatkowanych środków ze względu na rynki, których dotyczyło wsparcie, pokazuje, że 1/3 wsparcia rynkowego przeznaczona jest na rzecz rynku tytoniu (rysunek 3). Podobny udział we wsparciu ma rynek cukru. Poważnie wspierany jest również rynek mleka.



Rys. 3. Struktura wydatków ARR według poszczególnych rynków

Źródło: B. Wieliczko, *Wykorzystanie...*, dz. cyt., s. 24.

W związku z kampanią 2008 r. wypłacono 4,3 mld zł. Łączna kwota środków przeznaczonych w 2008 r. na refundacje wywozowe wyniosła około 388 mln zł, na płatności uzupełniające – 326 mln zł.

Rok 2008 był ostatnim rokiem realizowania Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006”, w ramach którego wypłacono do końca czerwca 2009 r. około 6,58 mld zł, co stanowiło niemal 100% środków przyznanych Polsce.

W 2008 r. zakończył się również Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. W toku jego wdrażania kilkakrotnie zmieniano podział środków. Ostatecznie ponad dwupółkrotnie wzrosła kwota przeznaczona na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE. Nowy okres programowania rozpoczął się w 2007 r., ale nie przyniósł pełnego uruchomienia Programu Obszarów Wiejskich 2007–2013 i dlatego też rok 2008 był okresem wprowadzania zmian i przyjęcia rozporządzeń określających zasady przyznawania środków w następnym okresie finansowania.

4. Podsumowanie

Krajowa pomoc publiczna na rzecz rolnictwa realizowana w państwach Unii Europejskiej ma stanowić jedynie uzupełnienie wsparcia otrzymywanego przez sektor rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W związku z powyższym zakres pomocy krajowej jest stosunkowo niewielki i ściśle ograniczony wspólnotowymi regulacjami wynikającymi z polityki konkurencyjności. Zakres wsparcia stosowany przez Polskę w ramach pomocy krajowej jest w miarę szeroki, ale większość instrumentów skierowana jest do bardzo niewielkich grup potencjalnych beneficjentów. Najważniejszym elementem pomocy krajowej o charakterze systemowym jest system kredytów preferencyjnych, które ze względu na kwotę wsparcia oraz różnorodność w większym stopniu pozwalają na realizację odmiennych potrzeb polskiego rolnictwa i stanowią ważną alternatywę dla działań realizowanych wobec rolnictwa w polityce UE.

Literatura

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2008 roku*, Warszawa 2009.
2. Agencja Rynku Rolnego, *Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2008 roku*, Warszawa 2009.
3. Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Program Wieloletni 2005–2009*, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
4. Wieliczko B, *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2008 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

FINANCIAL SUPPORT FOR POLISH AGRICULTURE THROUGH NATIONAL AND EUROPEAN UNION BUDGETS

Summary: The main objective of this study is to identify the substance of support for Polish agriculture both within the national aid budget and from the Common Agricultural Policy. The scope of domestic support depends largely on the principles laid down in EU policy on preserving the rules of competition in agro-food sector. Despite the restrictions the domestic support in Poland is relatively broad, with a very limited group of potential beneficiaries of this assistance. In addition, it is important to point to the role of two most important institutions actively engaged in the implementation of assistance, namely the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture and the Agricultural Market Agency.