

Artykuły

STANISŁAW KOWALCZYK
Szkoła Główna Handlowa
Warszawa

FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ W ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

Uwagi metodologiczne

Finansowanie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich do czasu akcesji realizowane było głównie z dwóch podstawowych źródeł, tj. środków własnych podmiotów gospodarczych (firm przetwórczych, gospodarstw rolnych) oraz z budżetu państwa (w formie dopłat do oprocentowania kredytów, dotacji, współfinansowania projektów, ulg podatkowych itd.). Sytuacja ta uległa zmianie po akcesji Polski do UE. W finansowaniu rozwoju tego segmentu gospodarki pojawiło się trzecie – z roku na rok ważniejsze – źródło finansowania, jakim są fundusze unijne.

Celem tego artykułu jest analiza i wstępna ocena zmian roli poszczególnych źródeł w finansowaniu rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Analiza w zakresie zmian źródeł finansowania obejmuje osiem lat, tj. 2000-2007, natomiast w zakresie wpływu na polskie rolnictwo lata 2003-2006 (a więc okres funkcjonowania programów przedakcesyjnych, w tym głównie programu SAPARD)¹ oraz trzy lata akcesji, ze stopniowym wzrostem skali finansowania unijnego.

Wszystkie środki z budżetu UE (także z programów przedakcesyjnych) przeznaczone dla rolnictwa i obszarów wiejskich – zgodnie z kryterium **charakteru** ich wpływu na przeobrażenia w tym segmencie gospodarki oraz **zakresu** oddziaływania – można zakwalifikować do jednej z czterech grup:

Grupa (1) środki mające **w całości bezpośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne; do grupy tej można zaliczyć takie działania, jak: modernizacja gospodarstw rolnych, renty strukturalne, wydatki na przetwórstwo spożywcze, różnicowanie działalności na obszarach wiejskich,

Grupa (2) środki mające **w całości pośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne, tj. infrastruktura, melioracje, scalanie gruntów, zalesianie, programy rolnośrodowiskowe,

Grupa (3) środki mające **w części bezpośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne; do grupy tej należy zaliczyć takie programy, jak: płatności bezpośred-

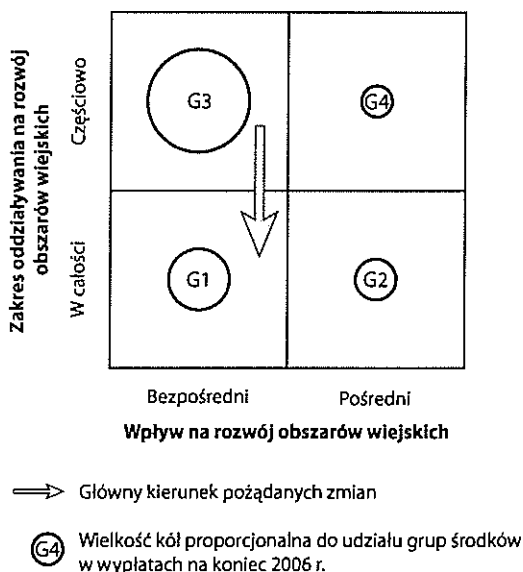
¹ Program utworzony na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich.

nie, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wydatki na interwencje rynkową, ułatwianie startu młodym rolnikom,

Grupa (4) środki mające **w części pośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne, tj. programy PHARE, program LEADER+, odnowa wsi, finansowanie leśnictwa², szkolenia, tzw. pomoc techniczna.

Zależność pomiędzy poszczególnymi grupami środków oraz ich udział w globalnych wypłatach funduszy w analizowanym okresie ilustruje rysunek 1. Strzałka na wykresie pokazuje pożądaną – z punktu widzenia wpływu na przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich – zmianę udziału poszczególnych grup środków w łącznych funduszach unijnych.

Przedmiotem analizy w tej pracy są fundusze przeznaczone na finansowanie rolnictwa (na poziomie gospodarstw rolnych), firm przemysłu spożywczego oraz obszarów wiejskich (finansowanie projektów infrastrukturalnych na poziomie „powyżej” gospodarstw rolnych: drogi, kanalizacje, wodociągi, melioracje scalanie gruntów, zwane dalej wydatkami na rolnictwo i obszary wiejskie – w skrócie „ROW”), a więc środki zakwalifikowane do trzech pierwszych grup (rys. 1). Z analizy wyłączono natomiast środki czwartej grupy, nie adresowane bezpośrednio do gospodarstw rolnych, firm, a także na projekty infrastrukturalne oraz mające tylko pośredni – i to z reguły w dłuższym okresie – wpływ na zmiany w rolnictwie i agrobiznesie.



Rys. 1. Macierz reakcji funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich

Źródło: Opracowanie własne.

² Analizą objęto środki na zalesianie gruntów rolnych, jako mające wpływ na przemiany i strukturę samego rolnictwa.

Szczególne znaczenie ma trzecia grupa środków. Wynika to przede wszystkim z jej skali oraz charakteru zaliczonych do niej środków. W latach 2004-2006 środki wypłacone w ramach tej grupy wyniosły 25,77 mld zł³, co stanowiło 72,3% całości wypłaconych w tym okresie funduszy unijnych. Szczególny charakter środków tej grupy wiąże się natomiast z brakiem bezpośredniego ich przeznaczenia. Z założenia mają one bowiem w sposób bezpośredni (płatności bezpośrednie, ONW) lub pośredni (interwencja rynkowa) zwiększać (podtrzymywać) dochody rolników, bez określania ich ścisłego przeznaczenia. Mogą być zatem wykorzystane na inwestycje, bieżące wydatki produkcyjne, lecz także na konsumpcję. Zwłaszcza ta ostatnia możliwość jest jedną z podstaw negatywnych ocen Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przez jej krytyków.

Udział pozostałych grup środków w wydatkach okresu 2004-2006 przedstawiał się następująco: grupa I – 18,8%, grupa II – 7,1%, grupa IV – 1,8%.

W pracy wykorzystano informacje takich instytucji, jak: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Finansów, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego oraz GUS.

Poziom i zakres finansowania

Finansowanie krajowe

Do czasu uruchomienia funduszy przedakcesyjnych zasadniczym źródłem finansowania ROW – poza środkami własnymi rolników i przedsiębiorców – były krajowe środki budżetowe. Skalę i zakres tego finansowania ilustruje tabela 1.

W pierwszych latach analizowanego okresu środki z budżetu krajowego przeznaczone na ROW nie ulegały większym zmianom. W latach 2000-2002 wydatki na ten cel wynosiły średnio 3,7-4,0 mld zł. Stopniowy wzrost obserwujemy dopiero od 2003 r., kiedy to rozpoczęły się wypłaty środków z programu przedakcesyjnego SAPARD, współfinansowane na poziomie 25% z budżetu krajowego. Znaczący, skokowy wzrost nastąpił jednak dopiero z momentem akcesji Polski do UE. W 2004 r. wydatki krajowe na ROW wzrosły o 2/3 w stosunku do roku 2003. W kolejnych latach analizowanego okresu odnotowujemy dalsze stałe wzrosty, do rekordowego roku bieżącego. Jednak rok 2007 jest w części wynikiem rozliczeń budżetowych i realny przyrost środków jest mniejszy. Wyjaśnienie tego faktu znajduje się w dalszej części pracy.

Struktura budżetu krajowego uległa w minionych ośmiu latach znacznym zmianom. W głównej mierze były one spowodowane akcesją Polski do UE i w efekcie ewolucją źródeł finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich. W okresie przedakcesyjnym do głównych wydatków z budżetu krajowego należały następujące programy:

- dopłaty do odsetek od kredytów preferencyjnych (obrotowych – finansowane bezpośrednio z budżetu Ministra Rolnictwa, i inwestycyjnych – finansowane z dotacji ARiMR),
- interwencja krajowa na rynkach rolnych (ze środków ARR),
- wydatki na postęp biologiczny.

Poza wymienionymi wyżej wydatkami, z budżetu krajowego finansowano cały szereg mniejszych pod względem finansowym programów, jak wsparcie doradztwa rolniczego, zalesianie gruntów rolnych, melioracje, zwalczanie chorób zakaźnych itd.

³ Łącznie ze współfinansowaniem krajowym.

Tabela 1

**Fundusze krajowe przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich
w latach 2000-2007 (w mln PLN)^a**

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Środki krajowe razem	3 688,7	3 965,3	3 783,0	4 378,6	7 108,6	6 977,3	8 269,9	18 504,8
w tym:								
Rolnictwo	418,9	567,0	572,9	491,3	518,4	533,5	505,7	687,7
- postępowanie biologiczne	249,9	213,4	168,7	160,1	139,6	119,8	120,5	136,6
- rybołówstwo	10,2	14,4	22,0	15,4	19,8	99,5	15,9	220,9
Dopłaty do kredytów	378,0	188,3	200,0	74,6	98,8	42,7	15,0	-
Rozwój wsi	1 105,3	1 630,3	1 520,9	1 934,4	4 614,5	4 791,4	1 307,8	9 004,8
- ARiMR ^b	1 089,7	1 622,5	1 491,0	1 922,4	1 679,3	1 999,2	1 286,1	1 239,0
- UPO ^c	-	-	-	-	2 573,0	1 831,5	2 271,8	2 148,9
Rynki rolne	787,4	855,5	640,9	781,7	864,9	584,4	181,4	1 226,1
- ARR ^d	686,7	847,3	628,6	753,1	834,0	554,7	153,0	893,7
- IJHARS ^e	2,6	2,5	3,2	20,5	20,7	19,3	17,8	17,4

^a Lata 2000-2005 wykonanie budżetu, lata 2006-2007 plan budżetu.

^b ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

^c UPO – uzupełniające płatności obszarowe do gruntów rolnych. Dla lat 2006-2007 plan wydatków, ujęty w części 83 rezerwy celowe (kwoty nie wliczone w poz. Rozwój wsi).

^d ARR – Agencja Rynku Rolnego.

^e IJHARS – Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Dla lat 2000-2003 tylko wydatki na Główny Inspektorat Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW i MF.

Kolejne lata przynoszą zmiany w tym układzie. Programy przedakcesyjne, a następnie fundusze unijne wymagają tzw. współfinansowania krajowego. Zwiększają się więc wydatki na te cele, kosztem dotychczasowych programów. Z uwagi na fakt, że fundusze unijne zarządzane są przez tzw. akredytowane agencje płatnicze⁴, wzrasta ich udział w wydatkach krajowych na ROW. Przede wszystkim jednak zwiększa się wartość funduszy krajowych na finansowanie ROW. Budżet państwa na 2006 rok przewidywał wydatki na ten cel już w wysokości 8,26 mld zł, czyli ponad 2-krotnie więcej niż średnio w pierwszych trzech latach bieżącej dekady. W 2007 roku nastąpił dalszy planowany wzrost tych wydatków. W efekcie tych zmian, istotnemu zwiększeniu uległ udział rolnictwa i obszarów wiejskich w łącznych wydatkach budżetowych (tabela 4). Potwierdza to tezę o znacznym udziale tej części gospodarki w globalnych korzyściach, będących następstwem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Bez akcesji nie byłoby bowiem środków unijnych, a bez większego ryzyka można postawić tezę, że i znaczących środków krajowych na rolnictwo. Na tym właśnie polega efekt tzw. podwójnej korzyści rolnictwa i obszarów wiejskich z akcesji.

Finansowanie unijne

Środki unijne stanowią drugie zasadnicze źródło finansowania rozwoju ROW. Ich znaczenie – co oczywiste – stało się widoczne po 2004 r. (tabela 2). Wcześniej największym programem pomocowym był SAPARD.

W latach 2000-2002 środki unijne nie miały praktycznie znaczenia dla finansowania ROW. Wydatki PHARE adresowane były bowiem głównie do organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego na przygotowanie instytucjonalne i poprawę sprawności ich działania. Nie posiadały one charakteru inwestycyjnego (rozwojowego) dla samej gospodarki. Pierwszym znaczącym programem był SAPARD⁵. Został on uruchomiony w połowie 2002 r., po prawie czterech latach przygotowań. Szczególny charakter tego programu polegał na tym, że był to pierwszy w Polsce program zorganizowany i zarządzany zgodnie z normami unijnymi, tj. przez akredytowaną instytucję płatniczą, według procedur typowych dla funduszy unijnych, zgodnie z unijnymi systemami rozliczeń środków, kontroli i monitoringu. Pierwsze – raczej symboliczne – środki wypłacono już w 2002 r.

Wzrost znaczenia funduszy unijnych datuje się oczywiście od 2004 r. Rozpoczęły się wówczas wypłaty płatności bezpośrednich oraz pierwsze wydatki funduszy unijnych na interwencję na rynkach rolnych, objętych wspólnotową organizacją, a także pierwsze wypłaty środków z funduszy strukturalnych. Łącznie w 2004 r. wydatkowano 2,23 mld zł środków unijnych (w tym 45,2% stanowiły wypłaty w ramach programu SAPARD). Gwałtowny, bo kilkakrotny wzrost wydatkowania środków przyniosły kolejne lata.

⁴ Patrz: S. Kowalczyk: Polityka rozwoju wsi i obszarów wiejskich w latach 2007-2013. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 2007, nr 2. W Polsce są dwie agencje płatnicze: ARiMR i ARR.

⁵ Pominięto w tym miejscu inny program przedakcesyjny, jakim był Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Był on bowiem finansowany z kredytu Banku Światowego.

Tabela 2

**Fundusze unijne przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich
w latach 2000-2007 (w mln PLN)^a**

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PHARE	2,3	13,2	56,1	111,9	99,9	47,2	138,0	39,6
SAPARD ^b	-	-	0,1	590,1	1 009,1	1 341,5	350,8	0
Fundusze strukturalne	-	-	-	-	1,2	973,6	1 803,3	1 996,4
- SPO Rolny ^c	-	-	-	-	1,2	776,4	1 659,1	1 773,4
- SPO Rybny ^c	-	-	-	-	0,0	197,2	144,2	223,0
Wydatki na WPR ^d	-	-	-	-	1 121,9	5507,1	8 992,4	9 778,0
Środki unijne razem	2,3	13,2	56,2	702,0	2 232,1	7869,4	11 284,5	11 814,0

^a Lata 2000-2005 wykonanie budżetu, lata 2006-2007 plan budżetu.

^b W roku 2006 projekty SAPARD były finansowane ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 do wysokości 140 mln EUR.

^c Sektorowy Program Operacyjny: Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich, Sektorowy Program Operacyjny: Rybołówstwo i przetwórstwo ryb.

^d W latach 2006-2007 ujęte jako prefinansowanie środków unijnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW i MF.

W latach 2006-2007 plan zakłada wydatkowanie środków unijnych na rozwój ROW na poziomie około 11,5 mld zł, a więc 3-krotnie więcej niż średnio w latach 2000-2002 wynosił całkowity budżet polski przeznaczany na rolnictwo. Świadczy to o skali funduszy, jakie zasilają aktualnie polskie rolnictwo i wieś, tworząc szansę na gruntowną modernizację dotychczasowego potencjału wytwórczego. Szansę, jakiej polskie rolnictwo nie miało nigdy w historii swojego rozwoju.

W strukturze wypłaconych środków największy udział mają płatności bezpośrednie, stanowiące główny filar Wspólnej Polityki Rolnej (tabela 3).

W latach 2004-2006 z tytułu płatności bezpośrednich do polskich rolników trafiało średniorocznie ponad 6,5 mld zł (środków unijnych i krajowych łącznie). Drugim podstawowym źródłem środków unijnych jest Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶. Z tego programu do rolnictwa i na obszary wiejskie trafiło dotychczas 6,65 mld zł. Najwięcej z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (2,89 mld zł), dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE (1,55 mld zł), rent strukturalnych (1,20 mld zł) oraz wspierania gospodarstw niskotowarowych (517,6 mln zł).

Tabela 3

**Fundusze unijne dla rolnictwa i obszarów wiejskich wypłacone
w latach 2003-2006 (w mln PLN)^a**

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	Razem
PHARE ^b	111,9	99,9	47,2	138,0	397,0
SAPARD ^c	805,1	1 363,1	1 834,3	467,7	4 470,2
SPO Rolny	-	1,6	1 109,1	1 755,5	2 866,2
Płatności bezpośrednie ^d	-	6 340,8	6 684,1	6 587,1	19 612,0
PROW ^e	-	0	1 681,8	4 973,7	6 655,5
Interwencja na rynku	-	120,2	1 390,8	1 594,3	3 105,3
Środki razem	917,0	7 925,6	12 747,3	15 516,3	37 106,2

^a Łącznie ze współfinansowaniem i prefinansowaniem krajowym.

^b Wyłącznie środki zagraniczne.

^c Bez środków na Działanie 6. Szkolenia zawodowe oraz Działanie 7. Pomoc techniczna. Na te dwa działania łącznie przeznaczono około 2% całego budżetu programu SAPARD.

^d Kwoty wypłacone w ramach poszczególnych kampanii rocznych. Wypłaty dla kampanii 2006 stan na dzień 18.02.2007.

^e Bez środków wypłaconych z tytułu uzupełnienia płatności bezpośrednich oraz finansowania projektów programu SAPARD w 2006 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW, ARiMR, ARR.

Trzecim pod względem wartości środków na koniec 2006 r. był program SAPARD. Program ten został w zasadzie wypłacony i zakończony. Wartość środ-

⁶ Budżet PROW na lata 2004-2006 wynosił łącznie 3,59 mld euro, w tym 2,86 mld euro środków z budżetu UE i 726,0 mln euro tzw. współfinansowania krajowego.

ków, jakie otrzymali z tego programu polscy rolnicy, przedsiębiorcy i samorządy na dzień 31.12.2006 r., wyniosła 4,47 mld zł. Z uwagi na duże zainteresowanie tym programem – zwłaszcza w ostatnim okresie kontraktowania środków – pierwotne fundusze przeznaczone na ten cel zostały na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i za zgodą Komisji Europejskiej w 2004 r. zwiększone o 140 mln euro.

Najwięcej środków z programu SAPARD, bo łącznie 2,0 mld zł, otrzymały samorządy na inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich. Rolnicy uzyskali finansowanie w kwocie 634,2 mln zł, natomiast przedsiębiorcy – 1,79 mld zł. W ramach programu złożono łącznie ponad 31,0 tys. wniosków, z czego zakwalifikowano do realizacji i zrealizowano 24,4 tys.

Kolejne programy unijne dla ROW to wydatki na interwencję – 3,10 mld zł oraz wypłaty w ramach funduszy strukturalnych, skierowanych do rolnictwa w kwocie 2,87 mld zł. Łącznie w latach 2003-2006 do polskiego rolnictwa i na obszary wiejskie trafiły fundusze unijne (łącznie ze współfinansowaniem i prefinansowaniem krajowym) w kwocie 37,10 mld zł., w tym kwota 35,90 mld zł bez środków zakwalifikowanych do grupy czwartej (środki mające w części pośredni wpływ na rozwój i przemiany strukturalne)⁷.

W ostatnim – 2006 r. – wypłaty z funduszy unijnych⁸ wyniosły razem 15,51 mld zł. Jest to kwota ponad 4-krotnie wyższa niż cały budżet „rolny”, jakim Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dysponował przeciętnie w latach 2000-2002. Należy podkreślić, że powyższa kwota nie obejmuje środków na inne (poza współfinansowaniem projektów unijnych) cele w rolnictwie i na obszarach wiejskich finansowane z budżetu krajowego.

Łączne wydatki na rolnictwo i obszary wiejskie

O skali finansowania ROW decydują wydatki z budżetu krajowego, jak i fundusze unijne. Poziom tych środków, strukturę pochodzenia oraz dynamikę w latach 2000-2007 ilustruje tabela 4.

Tabela 4

Fundusze przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w latach 2000-2007 (w mln PLN)^a

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budżet krajowy	3688,7	3965,3	3783,0	4378,6	7108,6	6977,3	8269,9	18504,8
Środki unijne	2,3	13,2	56,2	702,0	2232,1	7869,4	11284,5	11814,0
Środki razem	3691,0	3978,5	3839,2	5080,6	9340,7	14846,7	19554,4	30318,8
Udział w budżecie ^b	2,4	2,3	2,1	2,7	4,7	7,1	8,7	11,7

^a Lata 2000-2005 wykonanie budżetu, lata 2006-2007 plan budżetu.

^b Udział wydatków na rolnictwo i obszary wiejskie (bez wydatków na KRUS) w wydatkach budżetowych ogółem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW i MF.

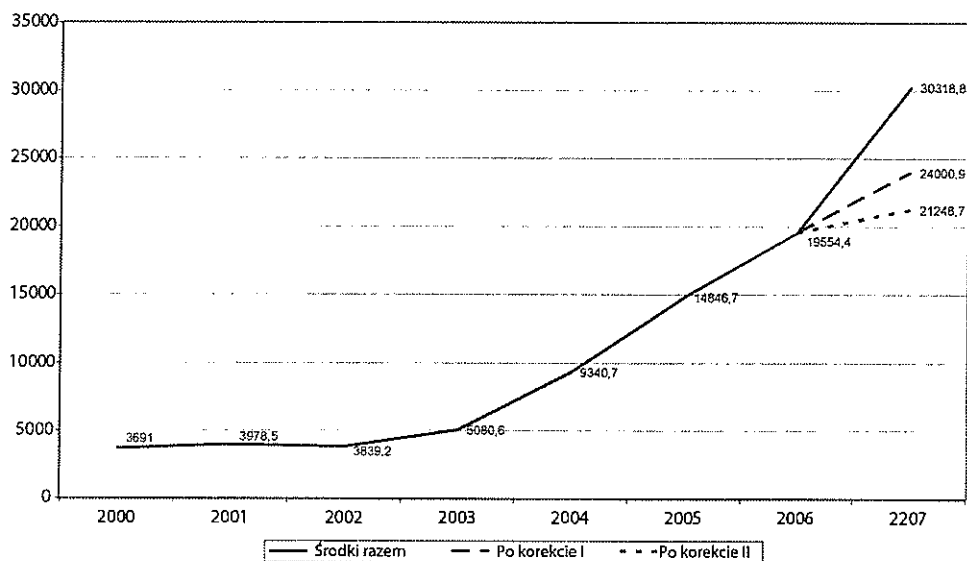
⁷ Patrz uwagi metodologiczne.

⁸ Dane nieostateczne, szacunki autora.

Pierwsze trzy lata obecnej dekady były okresem stabilizacji wydatków na ROW w przedziale 3,70 – 4,00 mld zł (przeciętnie w roku 3,84 mld zł, rys. 2). Drugą charakterystyczną cechą tego podokresu to minimalny udział środków zagranicznych (unijnych), na poziomie poniżej 1% wydatków „rolnych” ogółem (rys. 3).

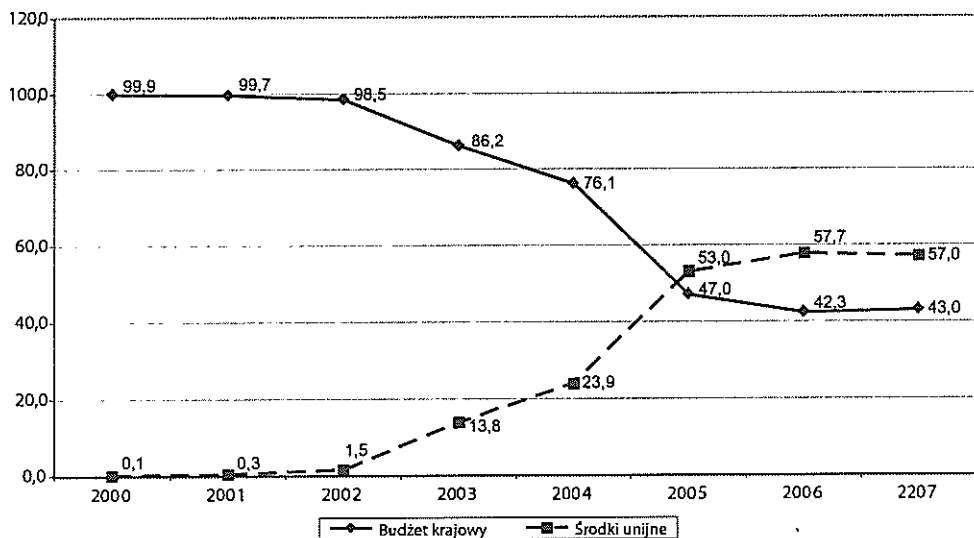
W kolejnych latach wydatki na ROW wzrastają dynamicznie, przekraczając poziom 5,0 mld zł w roku 2003. Po akcesji obserwujemy dalszy wzrost. Systematycznie wzrasta także udział środków unijnych w globalnym budżecie rolnym. Charakterystyczny pod tym względem jest właśnie rok 2005, kiedy to po raz pierwszy udział wydatków unijnych na polskie rolnictwo przewyższa wydatki z budżetu krajowego (rys. 3). Stosunek wynosi 47:53 na korzyść funduszy unijnych. W kolejnych latach proporcja ta ulega dalszym zmianom na rzecz budżetu unijnego, zmierzając w kierunku proporcji 40:60 na rzecz środków unijnych (rys. 3).

Dalszy znaczący wzrost wydatków na ROW przynosi budżet na rok 2007. Wydatki łączne wynoszą 30,31 mld zł i są o ponad 55,0% większe niż w 2006 r. Poziom ten jest jednak zawyżony poprzez zawarty w ustawie budżetowej sposób rozliczania, tzw. prefinansowania środków unijnych. Fundusze unijne – zwłaszcza związane z WPR – wymagają bowiem wstępnego prefinansowania środkami krajowymi, a następnie są refundowane krajom członkowskim przez Komisję Europejską z budżetu wspólnotowego.



Rys. 2. Wydatki na rolnictwo i obszary wiejskie w latach 2000-2007 (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 3. Udział środków krajowych i unijnych w wydatkach na rolnictwo i obszary wiejskie w latach 2000-2007 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Przyjęty w Polsce system prefinansowania zakłada zaciąganie przez agencje płatnicze (ARiMR i ARR) pożyczek budżetowych i ich zwrot w kolejnym okresie (roku budżetowym) z otrzymanej na ten cel dotacji. System taki zawyża przepływy pomiędzy poszczególnymi częściami budżetu, nie tworząc w istocie realnego wydatku budżetowego.

Budżet na 2007 r. zakłada zwrot takiej właśnie pożyczki, otrzymanej przez ARiMR w 2006 r. na prefinansowanie wydatków WPR. Jednak dokładna analiza budżetu wykazuje jeszcze inne zmiany wprowadzone w tym roku po raz pierwszy. Dotyczy to sposobu ujęcia w budżecie niektórych środków unijnych (funduszy strukturalnych i wydatków interwencyjnych). Zostały one zakwalifikowane do poszczególnych części budżetowych (głównie Części 32. Rolnictwo i Części 35. Rynki rolne), podczas gdy w latach wcześniejszych były ujmowane w załącznikach budżetowych. Po korekcie zapewniającej porównywalność budżetu 2007 r. z latami poprzednimi (tab. 5) otrzymujemy urealniony poziom wydatków na ROW w roku bieżącym oraz faktyczną strukturę źródeł ich pochodzenia (Polska-UE).

Korygując wydatki 2007 r. o te właśnie pozycje (korekta I na rys. 2), otrzymujemy kwotę wydatków tego roku na poziomie 24,0 mld zł. Jest to w dalszy ciągu znaczący wzrost w relacji do roku poprzedniego (o ponad 22,0%). Jednak budżet 2007 r. wymaga jeszcze jednej korekty (korekta II na rys. 2).

Tabela 5

Korekta budżetu na 2007 r. (w mln PLN)

Wyszczególnienie	Przed korektą	Po korekcie
Budżet krajowy	18 504,8	18 504,8
Środki UE w poszczególnych częściach budżetu:		
- SPO Rolny		1 365,1
- SPO Rybny		197,0
- Interwencja na rynkach rolnych		300,0
Razem środki unijne w częściach budżetowych		1 862,1
Pożyczka na finansowanie wydatków UE		6 317,9
Razem zmniejszenie budżetu krajowego		8 180,0
Budżet krajowy po korekcie		10 324,8
Środki unijne	11 814,0	11 814,0
Razem środki unijne w częściach budżetowych		1 862,1
Środki unijne po korekcie		13 676,1
Środki razem	30 318,8	24 000,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW i MF.

Budżet na 2007 r. zakłada wydatkowanie środków z *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 oraz PO Zrównoważony rozwój rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów nadbałtyckich 2007-2013*. Biorąc pod uwagę aktualne zaawansowanie prac na tych programach⁹, jest to mało realne. Należy zatem budżet 2007 r., pomniejszyć o te środki:

- w zakresie współfinansowania krajowego o kwotę 881,4 mln zł, do poziomu 9,44 mld zł,
- w zakresie środków unijnych (ujętych jako prefinansowanie) o kwotę 1,83 mld zł, do poziomu 11,84 mld zł.

Po tej dodatkowej korekcie urealniony budżet rolny na 2007 r. wynosi łącznie 21,28 mld zł, co daje wzrost o 13,0% w relacji do poprzedniego roku.

Generalnie należy stwierdzić, że budżet rolny w ciągu ostatnich lat, zwłaszcza okresu 2003-2007, przeszedł zasadnicze przeobrażenia. Ilustruje to także jego udział w budżecie kraju (tab. 4). Od poziomu 2,0-2,5% na początku obecnej dekadę do około 10,0% obecnie (dla 2007 r.: 11,7% przed korektą, 9,3% po korekcie). Jest to niespotykany w przeszłości ilościowy, ale także jakościowy skok, dający podstawę do prowadzenia zmian strukturalnych w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich.

⁹ Według informacji MRiRW, polski PROW 2007-2013 był przedmiotem obrad Komitetu Zarządzającego ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich Unii Europejskiej (Management Committee for Rural Development) na posiedzeniu w maju 2007 r. Po tej decyzji może dopiero rozpocząć się proces wdrażania Programu. Ostatecznie polski PROW został zatwierdzony w lipcu 2007 r.

Konkludując, należy podkreślić, że budżet „rolny” polskiego rolnictwa dokonał – w okresie minionych lat obecnej dekady – zasadniczej ewolucji. Do głównych jej kierunków należy zaliczyć:

- (1) kilkakrotny bezwzględny wzrost wydatków (6,5-krotny w latach 2000-2007),
- (2) znaczny realny wzrost mierzony udziałem w wydatkach budżetu ogółem (2,0-2,5% na początku obecnej dekady do około 10,0% w roku 2007),
- (3) zasadniczą zmianę struktury źródeł pochodzenia funduszy na ROW (przewaga środków unijnych, wzrost z poziomu 1,0% na początku dekady do prawie 60,0% obecnie).

Środki kierowane na ROW dają szansę przekształcenia polskiego rolnictwa. Problemem jest jednak charakter zdecydowanej większości tych środków. Mają one bowiem tylko **częściowy wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne (Grupa 3 środków). Nie są „adresowane” na konkretny cel, lecz mogą być dowolnie wydatkowane. Należy tylko mieć nadzieję, że rolnicy rozumieją szansę, jaką daje im członkostwo i zdecydują o inwestycyjnym przeznaczeniu otrzymywanych środków, natomiast instytucje odpowiedzialne za programowanie funduszy unijnych (tam, gdzie przepisy UE pozwalają na powiązanie środków z charakterem ich zastosowania) będą maksymalizować fundusze o przeznaczeniu inwestycyjnym i prorozwojowym.

Fundusze unijne a czynniki produkcji w rolnictwie

Okres, jaki minął od akcesji do UE oraz początku korzystania przez polskie gospodarstwa rolne ze środków unijnych, pozwala jedynie na wstępną ocenę wpływu tych funduszy na czynniki produkcji w rolnictwie, a tym samym na kształtowanie jego potencjału rozwojowego. W analizie tego zjawiska uwzględniono tylko te środki, które adresowane są bezpośrednio do gospodarstw rolnych lub pośrednio, jeśli mają wpływ na ich wyniki produkcyjne i ekonomiczne. Z łącznej kwoty wypłaconych środków (tab. 3) wyeliminowano te, które mają **w części i to pośredni wpływ na rolnictwo** (Grupa 4), wszystkie środki przeznaczone dla przetwórstwa rolno-spożywczego oraz te wydatki finansujące infrastrukturę, które nie mają wpływu na ekonomikę gospodarstwa, jak: drogi, składowiska odpadów stałych, ścieki komunalne. Pozostawiono natomiast wydatki na projekty infrastrukturalne mające wpływ na gospodarstwa, jak: melioracje, scalanie gruntów, kanalizacja czy zaopatrzenie w wodę. Pozostawiono także wydatki na interwencję na rynkach rolnych, wychodząc z założenia, że środki te w sposób istotny kształtują takie parametry ekonomiczne, jak cena produktu, a poprzez to opłacalność poszczególnych gałęzi produkcji rolniczej. Tak „oczyszczone” wydatki prezentuje tab. 6. W analizie „na poziomie” gospodarstw rolnych wyeliminowano środki, które nie trafiają bezpośrednio do rolników, np. wydatki na interwencję. W tym wariantcie uwzględniono tylko te fundusze, które rolnicy otrzymują „fizycznie”.

Środki dla gospodarstw rolnych

Z rachunku przeprowadzonego zgodnie z powyższymi założeniami wynika, że środki przeznaczone dla rolnictwa w latach 2003-2006 wyniosły 32,57 mld zł. Stanowi to 87,8% całości środków wypłaconych w tym okresie dla ROW. Z kwoty

tej 29,47 mld zł, czyli 80,9%, stanowiły środki, które fizycznie przekazane zostały do gospodarstw rolnych.

Podstawę wypłat stanowią środki, które rolnicy otrzymują bez zobowiązań do wydatkowania ich na ściśle określony cel, tj. płatności bezpośrednie. Stanowiły one w tym okresie ponad 60% całości wypłat dla rolnictwa. To oznacza, że nie wszystkie analizowane środki mają prosty wpływ na zmianę struktur ekonomicznych rolnictwa, w tym czynników produkcji. Wszystkie fundusze ujęte w tym rachunku kształtują jednak bezpośrednio lub pośrednio sytuację ekonomiczną w rolnictwie, dlatego strumienie tych środków zostały ujęte w różnych wariantach obliczeń.

Tabela 6

**Fundusze unijne dla gospodarstw rolnych wypłacone
w latach 2003-2006 (w mln PLN)^a**

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	Razem
PHARE	0	0	0	0	0
SAPARD	135,2	619,9	150,6	103,1	1 008,8
SPO Rolny	-	1,6	1 010,9	1 190,3	2 202,8
Płatności bezpośrednie ^b	-	6 340,8	6 684,1	6 587,1	19 612,0
PROW ^c	-	0	1 680,1	4 963,8	6 643,9
Interwencja na rynku	-	120,2	1 390,8	1 594,3	3 105,3
Środki razem	135,2	7 082,5	10 916,5	14 438,6	32 572,8

^a Łącznie z prefinansowaniem i współfinansowaniem krajowym.

^b Kwoty wypłacone w ramach poszczególnych kampanii rocznych. Wypłaty dla kampanii 2006 stan na dzień 18.02.2007.

^c Bez środków wypłaconych z tytułu uzupełnienia płatności obszarowych oraz finansowania projektów SAPARD w 2006 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW, ARiMR, ARR.

Środki trwałe i nakłady inwestycyjne

O możliwościach produkcyjnych oraz konkurencyjności firm, w tym i gospodarstw rolnych w warunkach gospodarki rynkowej, na obecnym etapie postępu technicznego decyduje kapitał. W analizie reprezentowany jest on przez wartość środków trwałych (brutto i netto) w ujęciu zasobowym oraz przez nakłady inwestycyjne w ujęciu strumieniowym. Udział funduszy unijnych (w skrócie „FUE”), w tej relacji ilustruje poniższe zestawienie:

	2003	2004	2005	2006
- FUE/Środki trwałe brutto (w zł/100 zł)	0,1	6,4	9,7	12,7
- FUE/Środki trwałe netto (w zł/100 zł)	0,4	22,8	35,8	47,4
- FUE/Nakłady inwestycyjne (w zł/100 zł)	6,1	269,6	368,6	423,9

W latach 2003-2006 nastąpił szybki wzrost znaczenia funduszy unijnych dla kształtowania zasobów kapitału gospodarstw rolnych¹⁰. O ile w 2004 roku fundusze te kształtowały się na poziomie 6,4 zł na każde 100 zł wartości brutto i 22,8 zł wartości netto środków trwałych gospodarstw rolnych, o tyle w 2006 r. stanowiły one już odpowiednio: 12,7 zł i 47,4 zł, w tym środki, które gospodarstwa rolne otrzymały bezpośrednio: 11,3 zł w relacji do wartości brutto i 42,1 zł do wartości netto majątku trwałego.

Tak znaczny wzrost strumienia środków unijnych świadczy także o możliwościach inwestycyjnych gospodarstw. Podczas gdy w 2004 r. na każde 100 zł nakładów inwestycyjnych poczynionych w rolnictwie przypadało prawie 3-krotnie więcej wypłat środków unijnych (269,6 zł), to w ostatnim roku już ponad 4-krotnie więcej (423,9 zł). Z kolei środków bezpośrednich gospodarstw w 2006 r. było prawie 4-krotnie więcej, bo 377,1 zł na 100 zł nakładów inwestycyjnych.

Tak więc, jeżeli zainwestowano by tylko ¼ wszystkich środków otrzymanych przez gospodarstwa rolne, to 90% nakładów inwestycyjnych tego roku pochodziłoby ze środków unijnych. Świadczy to o skali tych funduszy w ekonomice polskiego rolnictwa i potrzebie tworzenia odpowiednich warunków sprzyjających podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Brak dla znacznej części tych środków kryteriów inwestycyjnych ich otrzymania sprawia, że inwestycje w ekonomice gospodarstwa konkurują o środki unijne nie tylko z bieżącymi wydatkami produkcyjnymi, lecz także z konsumpcją.

Ziemia i wielkość gospodarstwa

Ziemia jest dla rolnictwa czynnikiem wyjątkowym. Pomimo stale zmniejszającej się ziemiochłonności produkcji rolniczej, jest ona tym, co stanowi o istocie tego działu gospodarki. Dlatego chociaż stale wzrasta znaczenie innych wskaźników charakteryzujących potencjał i możliwości wytwórcze oraz siłę ekonomiczną gospodarstw, wielkość obszarowa gospodarstwa zachowuje znaczenie dla określenia tego potencjału. Tym samym i środki pieniężne przypadające na 1 ha oraz 1 gospodarstwo ilustrują jego możliwości rozwojowe. Analizowany okres stanowi prawdziwy przełom w tym względzie. Tylko w ciągu dwóch lat członkostwa wartość funduszy unijnych przypadających na 1 ha wzrosła z 434 zł do 905 zł, a więc ponad 2-krotnie, w tym środków bezpośrednich gospodarstw rolnych z 426 zł do 805 zł (prawie 2-krotnie).

	2003	2004	2005	2006
- FUE/1 ha (w zł/1 ha)	8	434	686	905
- w tym FUE bezpośrednie	8	426	599	805
- FUE/gospodarstwo (w zł)	73	3 824	6 126	8 102
- w tym FUE bezpośrednie	73	3 759	5 346	7 202

¹⁰ Dla 2006 r. wartość środków trwałych oraz nakładów inwestycyjnych wyznaczono na podstawie średniej dynamiki ich wzrostu w latach 2003-2005.

W przeliczeniu na 1 gospodarstwo wzrost ten był jeszcze wyższy i wyniósł 112,0%, do poziomu 8,1 tys. zł, w tym środków bezpośrednich 7,2 tys. (wzrost o 92%). Było to z jednej strony efektem zwiększenia dopłat na 1 ha, a z drugiej wzrostu przeciętnej powierzchni gospodarstwa otrzymującego dopłaty. Jest to znaczący poziom, jednak w dalszym ciągu niższy od wsparcia, jakie otrzymuje przeciętne gospodarstwo w UE-15. W 2004 r. średnie wsparcie gospodarstwa rolnego w krajach tzw. starej Unii wyniosło 5782 euro¹¹, i to tylko z tytułu dopłat bezpośrednich. W Polsce wsparcie to ukształtowało się na poziomie 937 euro w 2004 r. i 2115 euro w ostatnim roku, w tym z tytułu dopłat bezpośrednich około 1250 euro w 2006 r. Poziom ten jest efektem wyższych dopłat, jakie otrzymują gospodarstwa w UE-15, lecz także wyższego przeciętnego obszaru, jakim dysponuje statystyczne gospodarstwo w Unii (16,9 ha w UE-25, 20,9 ha w UE-15 oraz 7,6 ha w Polsce).

Praca

Trzecim podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie jest praca. Jej znaczenie, podobnie jak i pozostałych czynników ulega zmianie wraz z postępowaniem technicznym. Praca należy obecnie do coraz droższych czynników produkcji, dlatego od kilkudziesięciu lat w rolnictwie mamy do czynienia ze zjawiskiem substytucji pracy kapitałem. Z tych powodów ważny jest fundusz, jaki przypada na jedną osobę zatrudnioną w gospodarce rolnej.

	2003	2004	2005	2006
- FUE/1 osobę (w zł/1 osobę)	64	3 382	5 216	6 916
- w tym FUE bezpośrednie	64	3 325	4 552	6 153

Jak ilustrują obliczenia, wsparcie unijne przypadające na jedną osobę pracującą w rolnictwie wynosi obecnie ponad 6,9 tys. zł i wzrosło ono w stosunku do 2004 r. o 104,5%. Z tej kwoty prawie 6,2 tys. zł (o 85,0% więcej niż w 2004 r.) osoba ta otrzymuje „fizycznie”, natomiast około 0,7 tys. zł pośrednio (w ramach interwencji rynkowej). Z tytułu samych tylko płatności bezpośrednich wypłaty w 2006 r. wyniosły 3155 zł na 1 osobę.

Środki przypadające na 1 osobę są porównywalne z ponad 2,5-miesięcznym przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce¹². Jest to zatem znaczące zwiększenie środków, jakimi dysponuje przeciętne gospodarstwo rolne. Tym bardziej, że FUE bezpośrednio wypłacone w 100% stanowią dla rolnika tzw. fundusz dyspozycyjny, płace w gospodarce mają natomiast formę brutto, co oznacza faktycznie niższą ich wartość nabywczą.

¹¹ Dane na temat wsparcia finansowego w rolnictwie unijnym ukazują się z pewnym opóźnieniem. Aktualnie dostępne są informacje dla 2004 r. Por.: Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Reg. (EC) No 1259/1999, źródło: strona internetowa www.europa.eu.

¹² Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w 2006 r. wyniosło 2643,9 zł. Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 16.01.2007 r. Dz. Urz. GUS Nr 1/2007, poz. 5.

Wyniki produkcyjne i ekonomiczne gospodarstw

Rolę i znaczenie funduszy unijnych w rolnictwie ilustruje ich odniesienie do podstawowych czynników produkcji, ale także wyników produkcyjnych. Jest to o tyle istotne, że podstawowy składnik tych środków, czyli płatności bezpośrednie, były wprowadzone jako czynnik wzmacniający wyniki dochodowe gospodarstw rolnych po reformie (redukcji) WPR w zakresie wsparcia cen rolnych.

Wzrastające szybko znaczenie FUE w wynikach gospodarstw rolnych ilustruje zestawienie:

	2003	2004	2005
- FUE/Produkcja końcowa (w zł/100 zł)	0,3	14,0	21,3
w tym FUE bezpośrednie	0,3	13,7	18,6
- FUE/Produkcja towarowa (w zł/100 zł)	0,4	16,3	24,7
w tym FUE bezpośrednie	0,4	16,0	21,5
- FUE/Wartość dodana brutto (w zł/100 zł) ¹³	0,8	31,2	48,9
w tym FUE bezpośrednie	0,8	30,6	42,7

W okresie dwóch pierwszych lat członkostwa Polski w UE poziom tych środków stał się dla polskiego rolnictwa niezmiernie istotny. W 2005 r. stanowiły one bowiem równowartość 21,3% produkcji końcowej (FUE bezpośrednie 18,6%), 24,7% produkcji towarowej rolnictwa (21,5%) i aż 48,9% wartości dodanej brutto (42,7%). Brak danych w zakresie wyników produkcyjnych ostatniego (2006) roku uniemożliwia ocenę z tej perspektywy, jednak fakt, że z jednej strony produkcja rolnicza 2006 r. wykazała raczej tendencję ujemną (w efekcie długotrwałej suszy), natomiast wypłaty funduszy unijnych – dodatnią, świadczy o tym, że udział tych ostatnich w efektach końcowych rolnictwa uległ dalszemu zwiększeniu. Oznacza to, że aktualnie środki unijne zwiększają o około 50%, a realnie – po uwzględnieniu tylko środków fizycznie otrzymanych przez rolników – o ponad 40% dochód wytworzony przez gospodarstwo z działalności rolniczej i o taką samą wielkość jego zdolności akumulacyjne.

Jest to typowe dla krajów unijnych stopniowe uzależnianie, zwłaszcza wyników dochodowych gospodarstw, od subwencji wspólnotowych¹⁴. Zjawiskiem końcowym jest stale zwiększająca się grupa gospodarstw wykazujących ujemne efekty działalności bez środków unijnych. W sytuacji takiej znajdują się nie tylko coraz liczniejsze grupy gospodarstw, lecz wręcz całe sektory rolnicze wybranych krajów unijnych, jak W. Brytanii, Danii, czy Holandii.

¹³ Wartość dodana brutto stanowi różnicę pomiędzy globalną produkcją rolniczą a zużyciem pośrednim. Wartość dodana brutto określa przyrost wartości dóbr wytworzonych w gospodarstwie/rolnictwie i stanowi użyteczną miarę dochodów z działalności rolniczej.

¹⁴ Podobną tezę sformułował W. Józwiak na seminarium, jakie miało miejsce w IERiGŻ-PIB w dniu 16.02.2007 r. n/t: Czy polskie gospodarstwa rolne wytrzymają konkurencję z gospodarstwami unijnymi?

Skala beneficjentów funduszy unijnych

Fundusze unijne adresowane do rolnictwa, przetwórstwa oraz na obszary wiejskie nie mają charakteru powszechnego, tj. nie dotyczą wszystkich podmiotów, czy jednostek gospodarczych. Wszystkie są dedykowane do określonych grup beneficjentów, dlatego miary względne, ilustrujące natężenie wykorzystania tych środków, powinny być odpowiednio do tego faktu interpretowane i analizowane. Poszczególne rodzaje programów unijnych mają w efekcie większy lub mniejszy krąg odbiorców. Charakterystykę tych grup oraz powszechność i oddziaływanie wybranych głównych programów unijnych ilustruje tab. 7. Odnosi się ona do głównych programów przedakcesyjnych, jak i programów członkowskich realizowanych w latach 2004-2006. Analiza dotyczy dwóch lat (czterech w przypadku programu SAPARD) i stanu na koniec tego okresu programowania. W przypadku programów powtarzalnych (rocznych), o największym zasięgu, przyjęto średnie trzyletnie (płatności bezpośrednie, ONW).

Programem, który objął największą liczbę beneficjentów (gospodarstw), był i jest program płatności bezpośrednich. W latach 2004-2006 w Polsce z tej formy wsparcia skorzystało (złożyło stosowne wnioski) prawie 80,0% gospodarstw (1 450,9 tys. średnio w latach 2004-2006). Warto przy tym zwrócić uwagę, że liczba gospodarstw w drugim i trzecim roku obowiązywania programu zmieniła się nieistotnie. Jeżeli rok 2004 przyjąć za 100, to w kolejnym 2005 roku o płatności bezpośrednie wnioskowało o 5,9% więcej (1 483,6 tys.) gospodarstw¹⁵. Z kolei w roku 2006 takich gospodarstw było 1 468,7 tys., czyli o 4,9% więcej niż w roku 2004 i o 1,0% mniej niż w 2005 r., co oznacza, że jest to program powszechny w naszym kraju. Liczba gospodarstw korzystających z niego, biorąc pod uwagę pierwszy okres członkostwa oraz udział gospodarstw korzystających z niego w innych krajach UE, należy w Polsce do wyjątkowo wysokich.

Dla porównania można podać, że w wybranych krajach UE-15 udział gospodarstw korzystających z płatności bezpośrednich w stosunku do ogółu gospodarstw w 2003 r. kształtował się następująco: Portugalia – 71,2%, Francja – 77,9%, Szwecja – 79,7%, Austria – 80,5%. Na drugim biegunie znajdują się kraje o bardzo wysokim udziale gospodarstw w programie płatności bezpośrednich, jak: Finlandia – 98,2%, Irlandia – 96,9%, Włochy – 95,5%¹⁶.

¹⁵ W przypadku programu płatności bezpośrednich, liczba gospodarstw wnioskujących o dopłaty równa się w zasadzie liczbie gospodarstw, które te dopłaty otrzymały. Wynika to z przepisów UE określających precyzyjnie okres wypłaty środków, prawo wnioskodawcy do ich otrzymania, jeżeli spełnia warunki programu (w przypadku większości programów unijnych warunkiem otrzymania środków jest bowiem nie tylko spełnienie warunków programu, lecz także dostępność środków określonych na dany okres) oraz stosunkowo prostych procedur i warunków dostępności.

¹⁶ Przeciętnie 83% gospodarstw w UE-15 korzystało z dopłat bezpośrednich w 2003 r. Obliczenia własne na podstawie danych UE.

Drugim programem unijnym pod względem popularności jest *Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)*. Korzysta z niego co trzecie gospodarstwo. W latach 2004-2006 dopłaty z tego tytułu otrzymało średniorocznie 37,0% gospodarstw. Zainteresowanie tym programem wzrasta z roku na rok i w kolejnych kampaniach liczba gospodarstw wnioskujących o wsparcie z tytułu ONW wyniosła: 2004 – 628,8 tys., 2005 – 708,7 tys., 2006 – 717,6 tys.

Tabela 7

**Udział beneficjentów w poszczególnych programach unijnych,
według stanu na 31.12.2006 r.^a**

Wyszczególnienie	Ilość (w tys.)	Udział (w %)
Gospodarstwa rolne		
Liczba gospodarstw rolnych ogółem ^b	1 817,0	100,0
Dopłaty bezpośrednie ^c	1 450,9	79,9
ONW ^{c,d}	671,9	37,0
Wsparcie gospodarstw niskotowarowych	104,2	5,7
DSU ^e	69,7	3,8
Renty strukturalne	50,7	2,8
Programy rolnośrodowiskowe	23,1	1,3
SAPARD	14,4	0,8
SPO Inwestycje gospodarstw rolnych	14,2	0,8
SPO Ułatwianie startu młodym rolnikom	14,1	0,8
Firmy przetwórstwa spożywczego		
SAPARD		
Potencjalni beneficjenci (przetwórcy) ^f	7,8	100,0
Projekty zrealizowane i rozliczone	1,3	16,7
SPO Przetwórstwo		
Potencjalni beneficjenci (przetwórcy) ^f	23,1	100,0
Projekty zrealizowane i rozliczone	0,5	2,2
Samorządy		
SAPARD		
Potencjalni beneficjenci ^g	2,5	1,0
Projekty zrealizowane i rozliczone	5,1	2,0

^a Zestawienie obejmuje wnioskodawców, którym wypłacono już należne środki w przypadku projektów jednorazowych lub co najmniej jedną ratę w przypadku projektów wieloletnich (renty strukturalne, wsparcie gospodarstw niskotowarowych).

^b Średni stan w latach 2004-2005.

^c Średni stan w latach 2004-2006.

^d Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

^e Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE.

^f Uwzględniono tylko firmy spożywcze działające w branżach objętych wsparciem z programu SAPARD lub SPO Rolny.

^g Nie uwzględniono powiatów jako potencjalnych beneficjentów, bowiem mogły one korzystać wyłącznie z jednego schematu wsparcia 3.4: Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, MRiRW i ARiMR.

Udział gospodarstw korzystających z pozostałych programów dla rolnictwa jest znacznie niższy. Wynika to z ich specjalistycznego, ukierunkowanego na osiągnięcie określonych celów polityki rolnej, charakteru. Ze wsparcia gospodarstw niskotowarowych korzysta aktualnie 5,7% gospodarstw, DSU – 3,8% i rent strukturalnych 2,8%. O ile dwa pierwsze programy posiadają charakter przejściowy¹⁷, o tyle z rent strukturalnych będzie można korzystać w dalszym ciągu, co jest istotne z uwagi na potrzebę przyspieszenia zmian struktury obszarowej w Polsce.

Z pozostałych programów zarówno przedakcesyjnych, jak i członkowskich skorzystało dotychczas około 1% gospodarstw, co jednak nie umniejsza ich znaczenia dla rolnictwa.

Drugą grupę beneficjentów programów unijnych stanowią przedsiębiorcy (firmy spożywcze). Duże znaczenie dla przemysłu spożywczego posiadał SAPARD. Był to bowiem pierwszy znaczący program dla tego sektora. Mimo że był programem przedakcesyjnym, zorganizowano go według zasad obowiązujących programy unijne oraz posiadał znaczące środki. Adresowany był do czterech branż i w efekcie tej koncentracji skorzystało z niego aż 16,7% firm z tych branż¹⁸. Z programu unijnego SPO Rolny do końca 2006 roku skorzystało około 2,2% przedsiębiorstw z 15 objętych tym programem branż. Nie wszystkie środki zostały wykorzystane, więc liczba beneficjentów tego programu wzrośnie w kolejnych latach¹⁹.

Trzecią grupę beneficjentów stanowią jednostki samorządu terytorialnego. W ramach programu SAPARD mogły one korzystać ze wsparcia na inwestycje infrastrukturalne, wpływające na efekty produkcyjne i ekonomiczne rolnictwa. Ponieważ gminy, jako wnioskodawcy, mogły składać po kilka wniosków, końcowy efekt programu oznacza, że przeciętnie każda gmina w Polsce zrealizowała 2 projekty infrastrukturalne ze środków programu SAPARD.

Z kolei, w ramach SPO Rolny część środków przeznaczono także na projekty zbliżone charakterem do realizowanych w ramach programu SAPARD. Dotyczą one dwóch działań: *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi* i *Scalanie gruntów*. Na lata 2004-2006 przewidziano na te cele 586,1 mln zł. Do końca 2006 r. zaakceptowano łącznie 229 wniosków, wypłacono natomiast zaledwie 6,0 mln zł, czyli 1,0% dostępnych środków.

¹⁷ W przypadku wsparcia gospodarstw niskotowarowych wynika to z rezygnacji z tego działania przez MRiRW w PROW 2007-2013. Parlament na posiedzeniu w dniu 07.03.2007 r. przyjął poprawkę Senatu wprowadzającą to działanie do PROW 2007-2013.

¹⁸ Program SAPARD dotyczył takich branż przemysłu spożywczego, jak: mleczarska, mięsna, rybna oraz owoców i warzyw.

¹⁹ Wpłaty środków z SPO Rolny, zgodnie z tzw. zasadą n+2, będą realizowane do końca 2008 r.

Podsumowanie

1. Środki przeznaczone z budżetu UE na rolnictwo i obszary wiejskie – z punktu widzenia ich wpływu na przeobrażenia w tym segmencie gospodarki – można zakwalifikować do jednej z czterech grup: środki mające **w całości bezpośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne (Grupa 1), mające **w całości pośredni wpływ** (Grupa 2), mające **w części bezpośredni wpływ** (Grupa 3) oraz mające **w części pośredni wpływ** (Grupa 4).
2. Szczególny charakter ma trzecia grupa środków, z uwagi przede wszystkim na ich skalę. W latach 2004-2006 wypłacono w ramach tej grupy 25,77 mld zł, co stanowiło 72,3% całości wypłaconych w tym okresie funduszy unijnych.
3. W pierwszych latach analizowanego okresu środki z budżetu krajowego przeznaczane na ROW nie ulegały większym zmianom. W latach 2000-2002 wydatki na ten cel wynosiły średnio 3,70-4,00 mld zł.
4. Wzrost znaczenia funduszy unijnych datuje się od 2004 r. Rozpoczęły się wówczas wypłaty płatności bezpośrednich oraz pierwsze wydatki z funduszy unijnych na interwencję na rynkach rolnych objętych wspólnotową organizacją, a także pierwsze wypłaty środków z funduszy strukturalnych. Łącznie w 2004 r. wydatkowano 2,23 mld zł środków unijnych. W latach 2006-2007 założono wydatkowanie środków unijnych na rozwój ROW na poziomie około 11,5 mld zł, a więc 3-krotnie więcej niż średnio w latach 2000-2002 wynosił całkowity budżet polski przeznaczany na rolnictwo.
5. Budżet „rolny” polskiego rolnictwa uległ w minionej dekadzie zasadniczej ewolucji. Polegała ona głównie na:
 - (1) kilkakrotnym bezwzględnym wzrostem wydatków (6,5-krotny w latach 2000-2007),
 - (2) znacznym realnym wzrostem mierzonym udziałem w wydatkach budżetu ogółem (z 2,0-2,5% na początku obecnej dekady do około 10,0% w roku 2007),
 - (3) zasadniczej zmianie struktury źródeł pochodzenia funduszy na rozwój ROW (przewaga środków unijnych, wzrost z poziomu 1,0% na początku dekady do prawie 60,0% obecnie).
6. W latach 2003-2006 istotnie wzrosło znaczenie funduszy unijnych dla kształtowania zasobów kapitału gospodarstw rolnych: z 6,4 zł na każde 100 zł wartości brutto i 22,8 zł wartości netto środków trwałych gospodarstw rolnych w roku 2004 do 12,7 zł i 47,4 zł odpowiednio w 2006 r. Środki, które gospodarstwa rolne otrzymały bezpośrednio, wynosiły 11,3 zł w relacji do wartości brutto i 42,1 zł do wartości netto.
7. W ciągu dwóch lat członkostwa Polski w UE wartość funduszy unijnych przypadających na 1 ha zwiększyła się z 434 zł do 905 zł, a więc ponad 2-krotnie, w tym środków bezpośrednich gospodarstw rolnych z 426 zł do 805 zł (prawie 2-krotnie).
8. Wsparcie unijne, przypadające na jedną osobę pracującą w rolnictwie, wynosi ponad 6,9 tys. zł; w stosunku do 2004 r. wzrosło ono o 104,5%. Z kwoty tej

- rolnik „fizycznie” otrzymuje prawie 6,2 tys. zł (o 85,0% więcej niż w 2004 r.), a pośrednio (w ramach interwencji rynkowej) 0,7 tys. zł.
9. Obecnie środki unijne powiększają o około 50%, a realnie – po uwzględnieniu tylko środków fizycznie otrzymanych przez rolników – o ponad 40% dochód wytworzony przez gospodarstwo z działalności rolniczej.
 10. Programem, który objął największą liczbę beneficjentów (gospodarstw), był i jest program płatności bezpośrednich. W latach 2004-2006 z tej formy wsparcia skorzystało w Polsce prawie 80,0% gospodarstw (1 450,9 tys. średnio w latach 2004-2006). Jest to w istocie jedyny powszechny program unijny dla rolnictwa. Zbliżony charakterem, lecz nie zasięgiem, jest program wsparcia ONW. Korzysta z niego co trzecie gospodarstwo. W latach 2004-2006 średniorocznie dopłaty z tego tytułu otrzymało 37,0% gospodarstw.
 11. Łącznie w latach 2003-2006 do polskiego rolnictwa i na obszary wiejskie trafiły fundusze unijne (łącznie ze współfinansowaniem i prefinansowaniem krajowym) w kwocie 37,11 mld zł, w tym w kwocie 35,90 mld zł bez środków zakwalifikowanych do Grupy 4 (środki mające w części pośredni wpływ na rozwój i przemiany strukturalne). Nigdy w historii do polskiego rolnictwa nie trafiły tak znaczące fundusze.

STANISŁAW KOWALCZYK
Warsaw School of Economics

EUROPEAN UNION FUNDS IN AGRICULTURAL AND RURAL DEVELOPMENT

Summary

The article deals with the analysis and preliminary assessment of the role of particular financing sources of Polish agricultural and rural development after Polish accession to the EU. The analysis concerning the changes in financing sources covers the years 2000-2007, whereas the one concerning the influence on Polish agriculture – the years 2003-2006, i.e. the period of implementation of pre-accession programmes, in particular including the programme SAPARD, and three years of accession with gradual increase in EU financing. At that time, the means allotted to the development of Polish agriculture, agro-business and rural areas were multiplied. The “agricultural” budget and the structure of fund sources changed.

The second part deals with preliminary analysis (after three years of Polish membership in the EU) of the influence of EU funds on production factors in agriculture (capital, land, labour), and at the same time on shaping of its development potential. The attention was also paid to the universality of particular EU programmes and the interest in them of different beneficiary groups.