

Andrzej Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

AGENCJE ROLNE W POLSCE W ŚWIETLE WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W LATACH 2010-2011

POLISH AGRICULTURAL AGENCIES IN THE LIGHT OF BUDGETARY EXPENDITURES DURING 2010-2011

Słowa kluczowe: wydatki budżetowe, rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, agencje rolne, Budżet Środków Europejskich

Key words: budgetary expenditures, agriculture, rural development, agricultural markets, agricultural agencies, Budget of European Funds

Synopsis. Budżet rolny w latach 2010-2011 dowodzi, iż rząd Polski konsekwentnie i w coraz większym stopniu wiązał rozwój rolnictwa oraz wsi i rynków rolnych ze środkami pomocowymi UE. W 2011 r. stanowiąc one będą 84,19% łącznych wydatków w krajowym budżecie rolnym, uwzględniając KRUS. W 2010 r. było to niewiele ponad 70%, w 2009 r. niecałe 50%, natomiast w 2008 r. – 35%. Tak więc w siódmym roku członkostwa Polski w UE udział pomocy unijnej w wydatkach budżetowych na sektor rolny w Polsce w porównaniu z pierwszym rokiem jest ponad trzykrotnie wyższy. Artykuł dowodzi kluczowej roli, którą w zakresie finansowania (tj. współfinansowania i prefinansowania) różnorodnych płatności oraz refundacji tych wydatków ze środków unijnych pełnią agencje płatnicze w Polsce (ARiMR i ARR). Pokazuje też odmienną pozycję i rolę Agencji Nieruchomości Rolnej ze względu na jej przychody i wydatki, jak też plan finansowy Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wstęp

Rok 2011 jest drugim, w którym są oddzielone dochody, wydatki oraz deficyt krajowego budżetu od dochodów wydatków oraz deficytu budżetu środków UE. Warto więc przypomnieć, iż Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) stał się centralnym podmiotem płatniczym do realizacji płatności dla beneficjentów programów UE i będzie dokonywał wszystkich płatności na ich rzecz z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów, za wyjątkiem niektórych wydatków budżetu krajowego, na które przewidziano środki w ramach pożyczek BGK. Dotyczy to głównie pożyczek z przeznaczeniem na wyprzedzające prefinansowanie niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 traktowanych jako rozchody budżetu krajowego. Spłaty tych pożyczek zasilą przychody budżetowe. W tych warunkach płatności realizowane przez BGK są jedyną formą przekazywania środków beneficjentom, a tym samym płatności te przestały mieć formę dotacji rozwojowych. Wprowadzenie jednego podmiotu dokonującego płatności wyeliminowało pośredników przy przekazywaniu dotacji, co ułatwia ich rozliczanie i pozwala na bardziej racjonalne i efektywne zarządzanie środkami budżetu państwa. Środki przekazywane będą bowiem na rachunek BGK w sytuacji, gdy będzie to rzeczywiście konieczne i gdy konieczne będzie dokonywanie płatności na rzecz beneficjenta. Przekazywanie środków z budżetu państwa jedynie do jednego podmiotu, uprości rozliczanie ich w budżecie i pozwoli na płynne finansowanie programów na przełomie roku budżetowego. Jeśli idzie o płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej (WPRiR) w 2011 r., to finansowanie płatności za pośrednictwem agencji płatniczych w części przypadającej na UE następować będzie w ramach wydatków Budżetu Środków Europejskich, zaś refundacje z Komisji Europejskiej (KE) poniesionych przez agencje płatnicze (ARiMR i ARR) wydatków stanowiąc będą dochód Budżetu Środków Europejskich. Stąd, w 2011 r. nie zaplanowano środków na spłatę pożyczek na prefinansowanie WPRiR, tak jak to było przed 2010 r., o czym warto pamiętać przy interpretacji porównań dotyczących wcześniejszych lat.

Budżet rolny Polski w 2011 r. na tle wydatków roku poprzedniego

W strukturze wydatków budżetowych państwa na 2011 r. na sektor rolno-żywnościowy można wyodrębnić trzy wyraźne części. W pierwszej określone są wydatki na „Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo”, w tym rezerwy celowe wraz ze współfinansowaniem programów WPRiR

łącznie na kwotę 12 703,813 mln zł, tj. realnie o 7,55% mniej niż w 2010 r. (przyjęto 2,3% stopę inflacji). W drugiej części budżetu rolnego wydatki te powiększono o środki przewidziane planem finansowym KRUS, co spowodowało, że pierwotna kwota wzrosła o 15 811,668 mln zł, tj. do sumy 28 515,491 mln zł, tj. realnie o 5,95% mniej niż w 2010 r. W trzeciej części uwzględniono środki z UE (Budżet Środków Europejskich) w wysokości 22 766,169 mln zł. Dodać należy także środki na pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na prefinansowanie PROW 2007-2013 w kwocie 1 241,227 mln zł, które wlicza się także do środków europejskich. Tak więc łączna suma wydatków na „Rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych” wraz ze środkami UE (prefinansowane) i z prefinansowaniem PROW 2007-2013 z budżetu krajowego za pośrednictwem BGK wynosi 52 522,882 mln zł, tj. realnie więcej o 1,32% niż w 2010 r. Bez wspomnianych pożyczek BGK na cele PROW (głównie pomoc techniczną) suma wydatków budżetu rolnego na 2011 r. z uwzględnieniem środków z UE wynosi 51 281,655 mln zł i jest realnie o 2,86% wyższa niż w 2010 r. Warto podkreślić, iż udział wydatków budżetowych na „Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne” bez KRUS oraz świadczeń unijnych wyniesie w 2011 r. 4,05% wydatków budżetu państwa (w 2010 r. było to 4,45%) a z uwzględnieniem KRUS – 9,1% (w 2010 r. 9,83%). Należy jednak przypomnieć, iż jeszcze w 2002 r. udział kwot przeznaczonych na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w wydatkach budżetowych wynosił 1,98%, a w całym okresie 1997-2003, tzn. przed przystąpieniem Polski do UE – 2,23%. Można więc przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten w 2011 r., tj. po siedmiu latach członkostwa jest blisko 1,8-krotnie wyższy niż przed akcesją Polski do UE. Udział wydatków na „Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne” (bez KRUS) w PKB w 2011 r. wyniesie 0,85% (w 2010 r. 0,95%). Biorąc pod uwagę także wydatki na KRUS to wskaźnik ten wzrasta do 1,91% (w 2010 r. 2,1%), zaś z KRUS i środkami z UE wraz z prefinansowaniem na pożyczki z BGK – do 3,51% (w 2010 r. było to 3,59%). Bez uwzględnienia projektowanych wydatków z Budżetu Środków Europejskich w 2011 r. liczby te wynoszą odpowiednio: 1,99% (w 2011 r.) i 2,23% (w 2010 r.) [Czyżewski 1996-2010].

Dynamika realnych wydatków na cele budżetu rolnego w 2011 r. finansowane wyłącznie ze środków krajowych (wraz z budżetami wojewodów) dowodzi podobnej asymetrii planowanych wydatków co w 2010 r. Tylko w 14 pozycjach wystąpił realny przyrost wydatków (w 2010 r. w poz. 12), przy tym w poz. 3 (w 2010 r. w 4) po raz kolejny z rzędu, zaś w 18 (w 2010 r. w 17) zaznaczył się spadek, z czego w 8 (w 2010 r. w 9) kolejny raz z rzędu. Ocena ich dynamiki w ujęciu wartościowym wskazuje na wyraźną przewagę przyrostów i to ponad połowę. Łączna kwota przyrostów wydatków na różne tytuły budżetowe wynosi 365% (w 2010 r. 293%), a spadków 239% (w 2010 r. 281%). W budżecie rolnym na 2011 r. pojawiły się natomiast wyraźne preferencje celowe. Do takich należy zaliczyć wydatki na melioracje wodne, na które w krajowym budżecie przeznacza się 532,6 mln zł, łącznie z rezerwą celową 210 mln zł. Kwota ta może być wsparta środkami z UE zapisanymi w budżetach wojewodów na rzecz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w łącznej wysokości 273,32 mln zł oraz środkami z rezerwy celowej wojewodów obejmującej 107 545 mln zł. Fakt ten ocenić trzeba zdecydowanie pozytywnie. Od lat zaznacza się niedostatek nakładów na rzecz konserwacji urządzeń wodnych, koszenia, odmulniania, utrzymania w należytym stanie wałów i urządzeń melioracji podstawowej, na co wskazują interwencje poselskie. Powodzie i podtopienia w 2011 r. dobitnie uświadomiły potrzebę działań w tym zakresie. Celowość tych wydatków budżetowych jest więc jak najbardziej słuszna i należy wszystko zrobić, by nakłady były jak największe. Warto też zadbać, by środki zapisane w rezerwach wojewodów w budżecie krajowym i środków europejskich były wyraźnie związane z podnoszonym tematem (nie były przenoszone na inne tytuły), co pozwoliłoby uznać melioracje wodne jako charakterystyczny cel budżetu rolnego na 2011 r. Cieszy też, iż w projekcie tego budżetu rosną wydatki na cele komplementarne, jak spółki wodne i prace urządzeniowo-geodezyjne na potrzeby rolnictwa. Te ostatnie mogą być również wspierane środkami UE będącymi w dyspozycji wojewodów w ramach PROW na lata 2007-2013. Inną cechą opiniowanego budżetu jest wzrost wydatków na cele oświaty i wychowania na rzecz rozwoju rolnictwa, dotyczące szkolnictwa zawodowego, dokształcania i doskonalenia nauczycieli, rozwoju internatów i burs szkolnych [Projekty ustaw... 1997-2011, Czyżewski 2011a].

Budżet rolny na 2011 r. sygnalizuje też zmianę stosunku projektodawcy do kwestii szeroko rozumianego postępu innowacyjnego w rolnictwie. Po raz pierwszy od lat rosną realne wydatki na Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt, nakłady na ochronę roślin, postęp biologiczny w produkcji roślinnej, rolnictwo ekologiczne oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych. Szkoda tylko, że do tej grupy pozytywnych przykładów nie można zaliczyć postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, w którym nadal występuje realny spadek wydatków o 3,81%. Odnotować też należy wyraźny wzrost wydatków w budżecie rolnym w związku z przygotowaniem się do sprawowania polskiej prezydencji w UE w 2011 r., a także na administrację publiczną. Jeśli chodzi o spadki, to w największym stopniu dotyczą one ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Najwyraźniej problem ubezpieczeń ryzyka w rolnictwie nie może się doczekać

stabilnych i długookresowych rozwiązań systemowych, ale także i w tym zakresie UE nie ma jednoznacznego stanowiska. Podkreślić też należy, iż planowane redukcje wydatków na większość wymienionych wyżej tytułów wskazują, iż projektodawca starał się utrzymywać ich poziom nominalny porównywalnie z 2010 r., stąd spadki większości tytułów nie przekraczają 2,3% poziomu planowanej na 2011 r. inflacji.

Przepływy środków finansowych pomiędzy UE a Polską w zakresie „Rolnictwa, wsi, rynków rolnych i obszarów wiejskich oraz rybołówstwa” przyniosą stronie polskiej w 2011 r. efekty netto. Składka Polski do budżetu UE, którą w 2011 r. szacuje się na 15 656,42 mln zł (przy prognozowanym kursie 3,75 PLN/EUR) będzie wyższa o 1,574 mld zł niż w 2010 r. (realnie o 8,88%) i o 1,5 mld zł większa niż w 2009 r. Równocześnie będzie niższa o ok. 7,4 mld zł od przyznanej Polsce kwoty w Budżecie Środków Europejskich. Stanowi ona 65,2% środków w budżecie rolnym oferowanych Polsce jako środki UE, które będą w 2011 r. prefinansowane, podczas gdy w 2010 r. było to 88%, w 2009 r. – 95%, a w 2008 r. – ok. 81%. Dodać jednak należy, że ogólna kwota środków przekazanych w 2011 r. Polsce przez UE wyniesie ma 71 390,492 mln zł (Uzasadnienie projektu budżetu s.156), z tego na zadania ujęte w budżecie rolnym finansowane ze środków UE – 24 007,391 mln zł, tj. ok. 33,62% (z pominięciem pożyczek z BGK, głównie na pomoc techniczną, jest to 22 766,169 mln zł, tj. 31,89%). Udział ten jest o 4% niższy niż w 2010 r., głównie ze względu na wzrost ogólnej sumy środków przekazywanych Polsce przez UE w 2011 r. Można jednak przyjąć, iż wydatkowaniu z krajowego budżetu 1 zł na współfinansowanie i finansowanie celów unijnych z krajowego budżetu rolnego zapisanych w rezerwach celowych budżetu państwa i środkach na pożyczki BGK (4 726,051 mln zł) towarzyszy w 2011 r. 4,81 zł wydatkowane z Budżetu Środków Europejskich na prefinansowanie zadań i programów unijnych w budżecie rolnym. W 2010 r. było to 2,67 zł, a w 2009 r. współczynnik ten wyniósł 2,41 zł. Inne wyliczenia dowodzą, iż beneficja polskiego rolnictwa i wsi z tytułu WPR ulegną w 2011 r. nieznaczniemu zwiększeniu w porównaniu z 2010 r. Można przyjąć, iż o ile na 1 zł wniesionej przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypada w 2011 r. 4,56 zł środków przekazanych przez UE, to z tego 1,53 zł przeznaczone będzie na cele i zadania unijne w budżecie rolnym, podczas gdy w 2010 r. było to 1,50. W poprzednich latach odpowiednio liczby wynosiły: w 2009 r. – 1,30, w 2008 r. – 1,56, w 2007 r. – 1,10, a w 2006 r. – 1,06 zł. Zauważyć jednak należy, że udział środków unijnych przeznaczanych na cele rolne w ogóle środków unijnych, które otrzyma w 2011 r. Polska, względnie zmaleje. Z całym więc przekonaniem można stwierdzić, iż rolnictwo i wieś w Polsce będą także w 2011 r. beneficjentem netto procesu integracji Polski z UE i będzie to w stopniu nieco wyższym niż w 2010 r. oraz wyraźnie wyższym niż średnia z okresu ostatnich sześciu lat (2006-2011) – 1,34 zł na 1 zł składki do unijnego budżetu [Projekty ustaw... 1997-2010, Informacje Agencji... 1997-2011].

Budżet na 2011 r. dowodzi, iż rząd Polski konsekwentnie, w rosnącym stopniu wiąże rozwój rolnictwa, wsi oraz rynków rolnych kraju ze środkami pomocowymi z UE. W 2011 r. będą one stanowić 84,19% łącznych wydatków w krajowym budżecie rolnym, uwzględniając KRUS. W poprzednich latach wskaźnik ten wynosił: w 2010 r. – 71,26, w 2009 r. – 49,9, w 2008 r. – 35%. Liczby te dowodzą narastającej tendencji wzrostu udziału pomocy unijnej w wydatkach budżetowych na sektor rolny w Polsce. Tak więc w siódmym roku członkostwa Polski w UE zaznaczył się wyraźny wzrost udziału pomocy unijnej w wydatkach budżetowych na sektor rolny w Polsce, który w porównaniu z pierwszym rokiem członkostwa (2004 r.) jest ponad trzykrotnie wyższy. Wzrost udziału wydatków unijnych obserwuje się także w ogóle wydatków na sektor rolny, wliczając w to KRUS i środki z UE. Odpowiedni wskaźnik dla 2011 r. wynosi 45,71, dla 2010 r. – 41,61 a dla 2009 r. – 33,17%, podczas gdy w 2008 r. wyniósł on 26,1, w 2007 r. – 28,1, w 2006 r. – 32, w 2005 r. – 29,1 i 20,1% w 2004 r. Także w tym ujęciu obserwuje się wyraźny wzrost unijnego wsparcia w wydatkach budżetu rolnego w Polsce. Potwierdza to tezę, iż bieżący i długofalowy wpływ unijnych środków finansowych i instytucji na sytuację ekonomiczno-społeczną rolnictwa, wsi, obszarów wiejskich i rynków rolnych jest wiodący i kluczowy dla ich dalszego rozwoju [Czyżewski 2011a].

Wydatki budżetowe agencji rolnych w Polsce

Projekt planu finansowego ARiMR na 2011 r. został sporządzony w układzie przychodowo-kosztowym (memoriałowym). Łączna kwota planowanych na 2011 r. przychodów ogółem wynosi 2117,340 mln zł, tj. po uwzględnieniu stopy inflacji 2,26% realnie mniej niż przewiduje wykonanie budżetu w 2010 r. Przewidziano w tym dotację podmiotową z budżetu państwa w kwocie 1875,999 mln zł oraz na inwestycje i zakupy inwestycyjne 198 mln zł, a także dotację celową w kwocie 38 tys. zł. Łącznie dotacje z budżetu będą w 2011 r. realnie niższe o 2,98% niż w 2010 r. Ponadto, na przychody ARiMR w 2011 r. składają się przychody własne w wysokości 20,55 mln zł i pozostałe 22,75 mln zł. W pierwszym przypadku jest to realnie o 22,07% mniej, w drugim 10,7-krotnie więcej niż w 2010 r.

Wydatki z tytułu krajowej działalności pomocowej dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych wyniosą w 2011 r. 922,463 mln zł i będą realnie niższe o blisko 4% niż w 2010 r. Na kwotę tą składają się wydatki nominalnie rosnące na dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych,

na częściową spłatę kapitału kredytów na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych, na pomoc dla zakładów utylizacyjnych, zajmujących się przetwarzaniem, transportem oraz spalaniem mączek wyprodukowanych ze zwłok przeżuwaczy oraz świń (68,49 mln zł). Ponadto, płatności na finansowanie zalesienia gruntów ornych (45,75 mln zł), działalność informacyjno-promocyjną (6,15 mln zł), realizację udzielonych poręczeń i gwarancji (1,97 mln zł), finansowanie zadań w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt (0,63 mln zł). Do wydatków ARiMR z omawianej grupy, które w 2011 r. będą realnie niższe niż w 2010 r., należy do dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych w związku z wystąpieniem skutków klęsk żywiołowych (154,67 mln zł) oraz pomoc finansowa na przygotowanie wniosków o rejestrację nazw i oznaczeń geograficznych pierwotnych produktów rolnych (0,12 mln zł). Zwraca uwagę fakt iż w 2011 r. ARiMR nie będzie dysponować środkami budżetowymi na realizację krajowej płatności do powierzchni upraw rzepaku, wykorzystywanego na cele energetyczne, na wsparcie działalności administracyjnej grup producentów rolnych oraz na pomoc finansową dla rolników, którzy otrzymali w latach poprzednich płatności uzupełniające do powierzchni upraw chmielu. Na koszty bieżące działalności ARiMR zaplanowano kwotę 1088,774 mln zł, tj. o ok. 2,64% realnie mniej niż w 2010 r. Kwota ta obejmuje koszty materiałów i energii, remontów, usług obcych, podatki i opłaty, wynagrodzenia i składki od wynagrodzeń oraz pozostałe koszty. Z wymienionych rodzajów kosztów realnie wzrastają nakłady na materiały oraz podatki, opłaty i pozostałe koszty, maleją na remonty i pozostałe usługi obce. Inne wymienione rodzaje kosztów utrzymują się na niezmiennym nominalnie poziomie, włącznie z wynagrodzeniem, przy tym zakłada się taką samą średnioroczną liczbę zatrudnionych. W 2011 r. ARiMR, jako jeden z największych krajowych pracodawców, planuje zatrudnić 11 558 osób w przeliczeniu na pełne etaty i od 2008 r. nie jest to liczba rosnąca [Czyżewski 1996-2010, Informacje Agencji... 1997-2011].

Łącznie wynik finansowy ARiMR (bez kosztów amortyzacji, szacowanych w 2011 r. na 150 mln zł) określany różnicą między przychodami ogółem a kosztami jest ujemny i w 2011 r. wyniesie -179,862 mln zł, co oznacza że deficyt wydatków zwiększy się w stosunku do 2010 r. o 3,64%. Należy pamiętać, iż koszty działalności pomocowej Agencji, dotyczące dopłat do oprocentowania kredytów bankowych oszacowane wg obowiązującej stopy redyskonta weksli NBP są ruchome, co powoduje, iż w przypadku jej wzrostu, ogólny deficyt zwiększy się i odwrotnie. Powyższe rozważania dotyczą zadań statutowych i wydatków majątkowych ARiMR finansowanych z dotacji budżetowych. Nie uwzględniają jednak zadań zleonych realizowanych przez ARiMR, a finansowanych ze środków będących w dyspozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Biorąc pod uwagę finansowanie przez ARiMR celów WPR UE, łączne planowane wydatki tej Agencji wzrastają w 2011 r. do kwoty 5130,429 mln zł, tj. realnie o 12,88% wyższej niż w 2010 r. [Czyżewski 2011a].

Agencja Rynku Rolnego (ARR) będzie prowadziła w 2011 r. działalność związaną z administrowaniem mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), w tym interwencyjną, w zakresie krajowych płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego i plantatorów ziemniaków skrobiowych, w ramach współfinansowania z budżetu krajowego mechanizmów WPR oraz finansowania podatku VAT związanego z administrowaniem mechanizmami WPR. Ponadto, administrować będzie mechanizmami krajowymi, realizacją nałożonych zadań statutowych (wydatki bieżące) oraz wydatków inwestycyjnych. Działalność interwencyjna na rynku rolnym finansowana będzie z Budżetu Środków Europejskich przeznaczonych na prefinansowanie do kwoty 863,441 mln zł. Krajowe płatności uzupełniające dla producentów surowca tytoniowego (184,561 mln zł) i plantatorów ziemniaków skrobiowych (46,269 mln zł) płatne będą z dotacji celowej ujętej w krajowym budżecie, podobnie jak działalność Agencji w ramach współfinansowania z krajowego budżetu mechanizmów WPR, odnoszących się do wsparcia rynku produktów pszczelarskich (9,420 mln zł), działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych w Polsce i państwach trzecich (16,397 mln zł), programu „Owoce w szkole” (37,855 mln zł), a także finansowania podatku VAT związanego z administrowaniem WPR (90,712 mln zł). Na cele te w budżecie krajowym zarezerwowane będą dotacje w kwocie łącznej 496,812 mln zł, tj. 22,94% realnie mniej niż w 2010 r. Agencja w 2011 r. planuje również wydatki na pomoc techniczną w ramach PROW 2007-2013 w wysokości 1,0 mln zł, tj. o ponad 41% realnie mniej niż w 2010 r. Tak więc łącznie na wydatki związane z administrowaniem mechanizmami WPR w ramach prefinansowania, współfinansowania, płatności uzupełniających i pozostałych (finansowanie VAT i pomoc techniczna) zaplanowano w budżecie środków unijnych i krajowych kwotę 1217,853 mln zł. Poza tą działalnością, w projekcie planu finansowego Agencji na 2011 r. ujęte są przychody Agencji na kwotę 321,2 mln zł, na które składają się dotacje z budżetu państwa w wysokości 319,106 mln zł. W ramach tego limitu Agencja przeznaczyła na mechanizmy krajowe 208,0 mln zł, z tego 90 mln zł na wsparcie finansowe zużycia kwalifikowanego materiału siewnego tj. realnie 10,3% więcej niż w 2010 r. i 118,0 mln zł na dopłaty krajowe do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych, tj. program „Szklanka mleka”, a więc realnie o ponad 30% więcej niż w 2010 r. Ponadto, została zabezpieczona kwota w wysokości 628 tys. zł na postępowania odwoławcze i wyjaśniające z lat ubiegłych. Łączna niezbędna kwota na finansowanie w 2011 r. kosztów ogółem ARR jest jednakże wyż-

sza i wynosi 359,312 mln zł, zaś przychodów wspomniane 321,2 mln zł, co oznacza deficyt w wysokości -38,112 mln zł dotyczący finansowania mechanizmów krajowych, w tym wsparcia finansowego do zużycia kwalifikowanego materiału siewnego. Poza wymienionymi wydatkami Agencja ponosić będzie wydatki administracyjne (bieżące) w wysokości 140,092 mln zł sfinansowane z dotacji podmiotowej oraz wydatki majątkowe (10,1 mln zł) realnie o 20,85% niższe niż w 2010 r. Dodatkowym źródłem finansowania wydatków ARR będą w 2011 r. planowane środki własne w wysokości 974 tys. zł. Warto podkreślić, iż w 2011 r. łączne przychody Agencji z dotacji budżetu państwa i własne będą nominalnie wyższe, zaś koszty niższe niż w 2010 r., podobnie jak deficyt – realnie niższy w 2011 r. o 14,6%. Podkreślić też wypada, iż w 2011 r. zmniejszą się przewidywalne zobowiązania Agencji do kwoty 56,72 mln zł, z uwagi na zmniejszenie zobowiązań wymagalnych w 2010 r. o 20,32 mln zł [Czyżewski 1996-2010].

Tabela 1. Zestawienie przewidywanych wydatków na interwencję rynkową na rynkach rolnych w ramach prefinansowania z Budżetu Środków Europejskich mechanizmów WPR w 2011 r.

Table 1. Summary of projected expenditure for market intervention in agricultural markets within the pre-financing of the CAP instruments with the European Funds Budget in 2011

Wyszczególnienie/Specification	Kwota w 2011 r. w mln zł/ Amount in PLN million in 2011	Dynamika realny spadek/wzrost w stosunku do 2010 r. [%]/Real percentage change (2010=100)
1. Rynek zbóż, w tym:/Cereals market, of which:	29.530	-63,37
– refundacje/refunds	0.019	
– interwencja/intervention	29.511	
2. Rynek mięsa, drobiu i jaj, w tym:/Meat, poultry and eggs market, of which:	65.810	+87,9
– refundacje/refunds	63.163	
– dopłaty/payments	2.637	
3. Rynek mleka i przetworów mlecznych, w tym:/Milk and dairy products market, of which:	162.712	-39,42
– refundacje/refunds	21.720	
– interwencja/intervention	83.014	
– dopłaty/payments	57.978	
4. Rynek skrobi ziemniaczanej, w tym:/Potato starch market, of which:	12.083	-10,95
– dopłaty/payments	12.083	
5. Rynek cukru, w tym:/Sugar market, of which:	58.739	-25,03*
– refundacje/refunds	6.785	
– dopłaty/payments	51.974	
6. Rynek miodu, w tym:/Honey market, of which:	9.420	+1,52*
– dopłaty/payments	9.420	
7. Owoce w szkole, w tym:/Fruits at schools, of which:	37.855	-9,01
– dopłaty/payments	37.855	
8. Rynek lnu i konopi, w tym:/Flax and hemp market, of which:	0.847	+6,99*
– dopłaty/payments	0.847	
9. Rynek suszu paszowego, w tym:/Drought fodder market, of which:	1.674	-10,97
– dopłaty/payments	1.674	
10. Dostarczanie nadwyżek żywności uboższej ludności UE, w tym:/Providing food surpluses for the poor in the EU, of which:	466.274	-3,04
– zwrot kosztów pomocy żywnościowej/reimbursement of food aid cost	466.274	
11. Program działań promocyjnych i informacyjnych (dopłaty)/Promotion and Information Programme (payments)	16.387	-29,60
– dopłaty/payments	16.387	
Razem/Total	863.411	-16,22*

*spadek/wzrost kolejny raz/decrease/increase for the second time
Źródło/Source: Informacja ARR... 1996-2010

Na prefinansowanie przewidywanych wydatków w ramach mechanizmów WPR z Budżetu Środków Europejskich w 2011 r. zamierza się wydać 863,441 mln zł, tj. realnie o 16,22% mniej niż w 2010 r. (w 2009 r. było to realnie mniej o 9,2% niż w 2010 r., a więc spadek ma charakter postępujący). Środki te przeznacza się na działania interwencyjne na rynkach rolnych. Szczegółową charakterystykę wsparcia z tego tytułu poszczególnych rynków rolnych przedstawiono w tabeli 1. Uwzględnia ona planowane wydatki z podziałem na refundacje wywozowe (dotacje do eksportu) oraz wywozu produktów przetworzonych do krajów trzecich, a także na środki przeznaczone na interwencje oraz różne dopłaty, m.in. do prywatnego przechowywania, produkcyjne, z tytułu restrukturyzacji rynku cukru. Pokazuje także dynamikę realnych wydatków w tym zakresie w porównaniu do 2010 r., podkreślając kolejny raz wystąpienie spadku bądź wzrostu. Zamieszczone w tabeli 1 dane dowodzą, iż w 2011 r. maleje interwencja na większości rynków rolnych w Polsce. W największym stopniu zaznaczy się to na rynku zbóż, mleka i cukru, a także w zakresie realizacji programu „Owoce w szkole” oraz dostarczenia nadwyżek żywności dla biedniejszej ludności UE. Względnie wzrasta natomiast interwencja na rynku mięsa i jaj (realnie o 87,9%). W sumie jednak prefinansowanie interwencji rynkowej z Budżetu Środków Europejskich będzie w 2011 r. realnie niższe o 16,22% niż w 2010 r. [Informacje o... 1996-2010, Czyżewski 2011a].

Planuje się, iż przychody ogółem Agencji Nieruchomości Rolnych wyniosą w 2011 r. 155,3 mln zł, tj. będą realnie 1,86% wyższe niż w 2010 r. Koszty natomiast wyniosą 160,3 mln zł i będą realnie o 1,72% wyższe niż w roku poprzednim. Daje to jednak ujemny wynik finansowy w wysokości -5 mln zł. Deficyt ten równy jest planowanej w 2011 r. amortyzacji i zostanie pokryty z funduszu rezerwowego. Jest on nominalnie taki sam co w 2010 r. Powstał w warunkach zatrudnienia 1060 osób (w przeliczeniu na pełne etaty), tj. o 100 więcej niż w 2010 r. i przy 61,45% udziale wynagrodzeń w kosztach ogółem Agencji, tj. o 0,39% większym niż w roku poprzednim. Dane te uzupełniają informacje odnośnie aktywów trwałych i obrotowych Agencji, planowanych na koniec grudnia 2011 r., odpowiednio na 18 mln zł i 44,310 mln zł, łącznie 62,310 mln zł, tj. nominalnie tak jak w 2010 r. Z kolei zobowiązania według wartości nominalnej wyniosą na koniec 2011 r. 25 mln zł i będą analogiczne co w roku poprzednim.

Plan finansowy Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na 2011 r. zakłada wielkość przychodów ogółem (głównie ze sprzedaży i korzystania z mienia Zasobu) na kwotę 2946,0 mln zł, tj. realnie o 25,48% więcej niż przewidywane wykonanie w 2010 r. Z kolei koszty ogółem mają wynosić w 2011 r. 2536,03 mln zł, tj. realnie o 18,97% więcej niż w 2010 r. Daje to jednak wynik finansowy w wysokości +409,97 mln zł, tj. realnie o 89,66% wyższy niż w 2010 r. Wpłaty do budżetu państwa wyniosą w 2011 r. 2159,0 mln zł, zaś zasilenie funduszu rekompensacyjnego 181 mln zł, podczas gdy w 2010 r. przewidywano, iż wyniesie 652 mln zł. W 2011 r. będą więc one ok. 3,6-krotnie niższe. Warto jednak pamiętać, iż wpływy z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa planuje się na kwotę 2319,0 mln zł (w 2010 r. było to 1.956,4 mln zł), zaś wydatki ogółem wyniosą 1369,4 mln zł (w 2010 r. było to 2008,5 mln zł) z czego 840,1 mln zł stanowią będą przekazy wewnętrzne (w 2010 r. 1373,0 mln zł). Tak więc różnica planowanych wpływów i wydatków wyniesie na koniec 2011 r. +949,6 mln zł, podczas gdy w 2010 r. była ona ujemna i wynosiła -52,100 mln zł. Na rachunkach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zgromadzone zostaną w 2011 r. środki w wysokości 1.697,449 mln zł (w 2010 r. było to 762,849 mln zł). Równocześnie należności (długo- i krótkoterminowe) Zasobu ANR Skarbu Państwa wyniosą w 2011 r. (na dzień 31.12) 1702,0 mln zł i będą o 100 mln zł nominalnie wyższe niż w 2009 r. Zobowiązania Zasobu ANR Skarbu Państwa wyniosą w 2011 r. 267,25 mln zł, podczas gdy w 2010 r. wyniosły 1.039,0 mln zł, a więc będą ok. 3,9-krotnie większe niż w 2011 r. Limit poręczeń i gwarancji kredytowych będzie wynosił 10 mln zł podobnie jak w 2010 r., podczas gdy w 2009 r. był 3-krotnie wyższy (30 mln zł) [Czyżewski 2011, Czyżewski 1996-2010].

Podsumowanie

Porównując poziom planowanych kosztów (wydatków) ogółem ARiMR z wielkością posiadanych środków (przychodów) ogółem, średni statystyczny stopień ich zabezpieczenia wynosi 92,2%. Jest to sytuacja porównywalna z tą z 2010 r. kiedy to wskaźnik ten wynosił 92,26% i zdecydowanie lepsza niż w 2008 i 2009 r. Biorąc pod uwagę, iż w pierwszej kolejności będą finansowane zobowiązania wymagalne Agencji, które na koniec 2011 r. planowane są na 201,102 mln zł, to na wydatki bieżące i uruchomienie środków pomocowych w 2011 r., w tym dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i innych dopłat, środków budżetowych będzie odpowiednio mniej. Stąd trzeba mieć na uwadze, iż ich realizacja w istotnym stopniu zależy od znalezienia sposobu sfinansowania zadań Agencji, gdyż zapisane dla ARiMR środki nie zabezpieczają w pełni zadań do realizacji zaplanowanych w 2011 r.

Z zamieszczonych danych dotyczących ARR wynika, iż w 2011 r. wzrosła dynamika refundacji eksportowych w porównaniu z 2010 r. Wzrost wyniesie realnie 23,9%, podczas gdy w latach poprzednich (2008-2010) notowano sukcesywny spadek. Zmalała natomiast dynamika pomocy żywnościowej dla uboższej ludności UE. W 2011 r. pomoc ta wyniesie 466,271 mln zł (54% ogółu wydatków na prefi-

nansowanie): tj. będzie o 3,04% realnie niższa niż w 2010 r. (w latach 2008-2010 wskaźnik ten wzrastał kolejno o 21, 33, 46,8%). Maleją też udziały wydatków na interwencję rynkową oraz udział różnego rodzaju dopłat w wydatkach ARR na prefinansowanie mechanizmów WPR. W 2011 r. wyniesie on 22,1% (190,855 mln zł), podczas gdy w 2010 r. wynosił 21,3%, w 2009 – 47% i w 2008 – 15%. W wydatkach budżetu rolnego w 2011 r. nie przewiduje się też dotacji państwa dla ANR na wykup na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości od rolników przechodzących na rentę lub emeryturę. Podsumowując, należy pozytywnie ocenić plan wydatków agencji rolnych w budżecie na 2010 i 2011 r. przede wszystkim ze względu na wysoką ich celowość, ściślejszy i narastający związek z funduszami unijnymi oraz obecne w nim akcenty innowacyjne.

Literatura

- Czyżewski A.** 1996-2010: Opinie o ustawach budżetowych w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 35, 62, 88, 85), a także planach finansowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych dotyczące lat 1997-2011. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa.
- Czyżewski A.** 2010: Ile z Wiejskiej na rolnictwo? *Tygodnik Rolniczy*, 52, 18-19.
- Czyżewski A.** 2011: Budżet rolny 2011. *Top Agrar Polska*, 1, 19.
- Czyżewski A.** 2011a: Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2011 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa. *Wieś Jutra*, 1-2, 63-71.
- Informacje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych o projektach budżetu w latach 1996-2011. Warszawa.
- Informacje o projektach budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 1997-2011 w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych, rybołówstwa oraz pozostałych części dotyczących rolnictwa. 1996-2010: MRiRW, Warszawa. Projekty ustaw budżetowych wraz z uzasadnieniami dla lat 1997-2011. 1996-2010: URM, Warszawa.

Summary

The paper focuses on the role of the Polish Paying Agencies in implementing the goals of the agricultural budget during 2010-2011. The importance of these institutions in transferring the union's payments (through co-financing and pre-financing) to farmers and rural areas and agrimarkets, as well as the union's refund is described. It also presents the specific role of the Agricultural Property Agency taking into account its income and expenditure as well as financial plan of the Agricultural Property Stock of the State Treasury.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof.zw.UEP
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
al. Niepodległości 10
61-875 Poznań
tel. (61) 854 30 17
e-mail: kmigz@ue.poznan.pl