

Ryszard Jurkowski

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

FINANCING THE AGRICULTURAL ACTIVITY FROM PUBLIC SOURCES

Słowa kluczowe: środki publiczne, agencja płatnicza, poprawa konkurencyjności, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, dopłaty do oprocentowania kredytów, płatności bezpośrednie

Key words: public means, payment agency, improvement of competitiveness, sustainable development of rural areas, subsidies to charging credit interest, direct payments

Synopsis. Skupiono się na analizie dokumentów i danych statystycznych dotyczących finansowania działalności rolniczej ze środków publicznych. W wyniku dokonanych analiz uznano, iż obecna wielkość pomocy publicznej dla rolnictwa, obejmująca ok. 6% budżetu państwa, oraz jej jednostkowy wymiar nie zapewni szybkiego wzrostu produktywności działalności rolniczej. Może natomiast – w długim okresie – skutkować zmianami w strukturze własności środków produkcji rolniczej, w strukturze źródeł dochodów mieszkańców wsi oraz w strukturze społecznej wsi.

Wstęp

Prowadzenie działalności gospodarczej, w tym zawodowej i rolniczej wymaga zgromadzenia i pozyskiwania środków, stanowiących podstawę materialną dla tej działalności. Podmiot podejmujący i prowadzący działalność może wykorzystywać środki własne lub zewnętrzne, przy czym mogą one podlegać różnym klasyfikacjom. Dla potrzeb artykułu przyjęto podział środków zewnętrznych wg źródeł ich pozyskiwania, tj. na środki ze źródeł publicznych oraz ze źródeł niepublicznych.

Zagadnienia metodyczne

Celem głównym badań było ustalenie stopnia wykorzystywania środków publicznych w działalności rolniczej. Działania badawcze prowadzono w trzech obszarach: pojęcie i struktura środków publicznych przeznaczonych do finansowania działalności rolniczej, dostępność środków publicznych w działalności rolniczej, stopień wykorzystywania środków publicznych w działalności rolniczej. W badaniach wykorzystano analizę treści zawartych w przepisach prawa oraz w publikacjach dotyczących tematu, badania dokumentów i materiałów źródłowych organizacji publicznych, zajmujących się zagadnieniami finansowania działalności rolniczej ze środków publicznych, zastosowano także analizę danych statystycznych zawartych w rocznikach i innych dokumentach statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego oraz w sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa. Ze względu na dostępność danych, analizy oparto głównie na danych dotyczących 2007 roku.

Przeprowadzone analizy

Szeroko pojęta działalność rolnicza, ze względów niezależnych jest mało konkurencyjna lub niekonkurencyjna (klimat, żyzność gleb, fotosynteza, stosunki wodne itp.), wymaga tworzenia i prowadzenia aktywnej polityki rolnej w gospodarce rynkowej [Czyżewski 2008]. Tereny wiejskie zajmują ok. 93% (w tym użytki rolne – 61%) powierzchni ogólnej kraju, ok. 38,8% mieszkańców kraju to ludność mieszkająca na wsi (14 798 756 mieszkańców w roku 2007), 35,8% ogółu bezrobotnych to bezrobotni na wsi, spośród aktywnych zawodowo ok. 38,1% zamieszkuje na wsi (6 474 000 w 2007 roku), udział rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa w wartości dodanej brutto kształtuje się na poziomie 5%, produkcja w roku 2007 wyniosła: globalna – 81,5 mld zł, końcowa – ok. 61,3 mld zł, końcowa netto – ok. 52,8 mld zł [Rocznik... 2008]. Wydajność pracy w rolnictwie polskim, mierzona produkcją końcową na jednego pełnozatrudnionego jest ponad 6-krotnie niższa niż w krajach Unii

Europejskiej [Kościk, Skwaryło-Bednarz 2007]. Pierwsze wspólnotowe programy wsparcia rolnictwa, przyjęte w 1972 r., dotyczyły inwestycji modernizacyjnych w celu poprawy wydajności i dochodów, a dalsze wspierania rolnictwa w rejonach trudnych np. górskich [Wojtasik 2008]. Obecnie wspieranie rolnictwa realizowane jest w większym stopniu w krajach najbogatszych, zwłaszcza w Europie [Poczta 2007]. Długość procesu produkcyjnego w rolnictwie wskazuje na zasadność posługiwania się zewnętrznymi źródłami finansowania produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem kredytów udzielanych przy wsparciu publicznym [Prus, Wawrzyniak 2008]. Najważniejszym ograniczeniem w rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich jest brak środków finansowych w dyspozycji władz samorządowych i osób fizycznych, w tym funduszy na rozwój infrastruktury [Matlegiewicz 2008]. Rozwój innowacji na obszarach wiejskich ograniczają m.in. zbyt małe środki własne na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych i wysokie koszty kredytów komercyjnych [Łącka 2008]. Przeszkodą dla rozwoju na tych obszarach są także rosące koszty produkcji [Stefko 2007]. Powyższe uzasadnia pomoc dla rolnictwa, realizowaną ze środków publicznych.

Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*, finanse publiczne obejmują m.in. procesy związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych, w tym dochodów (przychodów) publicznych jednostek krajowych, jak i środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także inne środki pomocowe, tj. niepodlegające zwrotowi ze źródeł zagranicznych. Do środków europejskich zalicza się m.in. środki:

- przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, w szczególności środki Specjalnego Programu Przedakcesyjny na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD), który służył poprawie efektywności sektora rolno-spożywczego oraz poprawie warunków prowadzenia działalności i tworzenia miejsc pracy,
- funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa,
- Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Polska polityka rolna realizowana jest w modelu powierniczym, opartym na agencjach państwowych, realizujących zadania w poszczególnych obszarach [Spychalski 2008]. Publiczne środki wykorzystywane do finansowania działalności rolniczej realizowane są w ramach działalności publicznych jednostek organizacyjnych, do których należą:

- Agencja Rynku Rolnego, będąca agencją płatniczą, odpowiedzialną za administrowanie mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR), w ramach określonych produktów rolnych,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, będąca agencją płatniczą, odpowiedzialną za administrowanie mechanizmami WPR oraz polityki strukturalnej w obszarze wsi i rolnictwa,
- Agencja Nieruchomości Rolnych, wykonująca prawa własności w stosunku do majątku państwowego w rolnictwie,
- państwowe ośrodki doradztwa rolniczego, świadczące nieodpłatne usługi doradcze i szkoleniowe dla rolników.

W toku dalszych analiz skupiono się na działalności Agencji Rynku Rolnego i Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, administrujących środkami publicznymi służącymi do bezpośredniego finansowania działalności rolniczej.

Agencja Rynku Rolnego (ARR) jest państwową osobą prawną, nadzorowaną przez ministra ds. rynków rolnych, a w zakresie gospodarki finansowej – przez ministra ds. finansów publicznych, działająca na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. ARR m.in. realizuje zadania mające na celu: stabilizację rynków produktów rolnych i żywnościowych w ramach mechanizmów WPR, obsługę zabezpieczeń finansowych oraz promowanie mechanizmów WPR, a także administrowanie obrotem z zagranicą towarami rolnymi w ramach WPR oraz towarami z grupy non-aneks I. ARR udziela dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany oraz realizuje płatności ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, a także prowadzi ewidencję wydatków z tych funduszy w odrębnych księgach rachunkowych.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jest państwową osobą prawną, nadzorowaną przez ministra ds. rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – przez ministra ds. finansów publicznych, działająca na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2008 r. Zadaniem ARiMR jest wspieranie:

Tabela 1. Wykonanie budżetu państwa za 2007 roku, w części dotyczącej działalności rolniczej

	Wykonanie budżetu państwa [tys. zł] z tego									
	razem	dotacje i subwencje	świadczania na rzecz osób fizycznych	wydatki bieżące jednostek budżetowych	wydatki majątkowe	rozliczenia z bankami	obsługa długu publicznego	środki własne UE	finansowanie projektów z udziałem środków UE	
Rolnictwo	524 075	291 014	1213	178 840	11 823				41 186	
Rozwój wsi, w tym:	11 094 848	1 811 728	33	11 890	59 936				9 211 261	
Centrum Doradztwa Rolniczego	9 780	9 780								
ARIMR	6 655 400	1 801 927			5 9731				4 793 742	
restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	614 752								614 752	
płatności uzupełniające do gruntów rolnych	2 912 117								2 912 117	
rozwój obszarów wiejskich	880 939								880 939	
pozostałe zadania WPR	8 870								8 870	
usuwanie skutków klęsk żywiołowych	21	21								
Rozwój regionalny, w tym:	561 371		96	42 800	4 757				513 718	
rozwój przedsiębiorczości	191 965								191 965	
PARP	198 998								198 998	
Rynki rolne, w tym:	1 713 215	1 066 296	47	39 108	15 813			11 945	58 007	
ARR	1 675 780	1 066 296		14 803	14 800				579 881	
Środowisko	200 287	42 318	2 419	130 181	3 724				21 645	
Rybołówstwo	15 290	2 894	110	12 286						

Źródło: opracowanie własne.

- inwestycji w rolnictwie, rybołówstwie, przetwórstwie produktów rolnych oraz przetwórstwie ryb, skorupiaków i mięczaków,
- przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody klęskowe,
- poprawy struktury agrarnej,
- powstawania i rozwoju grup producentów rolnych i ich związków,
- rozwoju rolnictwa ekologicznego i edukacji w zakresie ekologii,
- kształcenia mieszkańców wsi uprawnionych do otrzymania pożyczek i kredytów,
- zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich z gatunku bydło, owce, kozy, świnie lub konie,
- realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i przetwórstwa produktów rolnych lub ze WPR.

Ponadto, ARiMR prowadzi szkolenia i informuje o swoich zadaniach oraz udziela pomocy finansowej na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych lub gwarantowanych tradycyjnych specjalności pierwotnych produktów rolnych. Swoje zadania ARiMR realizuje przez:

- dopłaty do odsetek od kredytów bankowych, realizowane za pośrednictwem banków, na podstawie zawartych z nimi umów,
- częściową spłatę kapitału kredytu bankowego,
- udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych, określonych w planie finansowym,
- udzielanie poręczeń spłaty kredytów studenckich zaciąganych na podstawie przepisów o pożyczkach i kredytach studenckich,
- finansowanie lub udział w finansowaniu – w przypadku niektórych zadań.

Podstawowymi celami w rolnictwie, osiąganymi w roku 2007 przez użycie środków publicznych była poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich [Sprawozdanie... 2008]. Cele te realizowano przez:

- finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, sektorowych programów operacyjnych, Planu i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – na kwotę 10 313 036 tys. zł,
- funkcjonowanie publicznej administracji rolnej – na kwotę 855 432 tys. zł,
- funkcjonowanie agencji płatniczych – na kwotę 2 957 557 tys. zł,
- finansowanie krajowych zadań budżetowych polityki rolnej – na kwotę 623 986 tys. zł,
- finansowanie innych zadań – na kwotę 491 220 tys. zł.

Szczegółowe kwoty przypisane poszczególnym tytułom przedstawiono w tabeli 1. Spośród różnych form pomocy, istotne znaczenie mają te, które realizowane są przez ARiMR, w tym w szczególności dopłaty do oprocentowania kredytów przeznaczonych na realizowanie przedsięwzięć, przewi-

dzianych w programach wsparcia. W okresie od 01 stycznia 2004 do 30 kwietnia 2007, ARiMR dotowała, za pośrednictwem 18 banków, 81 174 kredytów, na łączną kwotę 9243,04 mln zł [Droździel 2007]. Szczegółowy rozkład tych kredytów przedstawiono w tabeli 2.

Największe kwoty kredytów inwestycyjnych przeznaczono na zakup, budowę, modernizację i adaptację budynków, na zakup gruntów oraz na zakup środków trwałych.

W okresie 2004-2007, ARiMR udzielała także poręczeń i gwarancji spłaty kre-

Tabela 2. Kredyty udzielone w ramach działalności ARiMR (w latach 2004-2007)

Rodzaj udzielonego kredytu	Wysokość kredytu z dopłatą do oprocentowania w okresie 01.01.2004-30.04.2007		
	[mln zł]	liczba	średnio 1 kredyt [mln zł]
Łącznie, w tym:	9 243,04	81 174	113 867,00
Kredyty dla młodych rolników (do 40 roku życia) na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa	4 665,14	33 590	138 884,79
Kredyty inwestycyjne podstawowe	1 474,59	17 926	82 259,85
Kredyty na zakup gruntów	1 336,87	21 882	61 094,51
Kredyty na nowe technologie	967,26	3439	281 261,99
Kredyty branżowe	662,31	2603	254 441,03
Kredyty dla gospodarstw rodzinnych	214,35	1622	132 151,66
Kredyty dla grup producentów	13,23	26	508 846,15
Kredyty na miejsca pracy	7,62	85	89 647,06

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Wielkość środków finansowych, stanowiących koszty działalności pomocowej ARiMR w 2007 r.

Koszty	[tys. zł]
Koszty działalności pomocowej	762 956
Dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych	501 521
Dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych przeznaczonych na likwidację skutków klęsk żywiołowych	152 663
Pomoc dla podmiotów zajmujących się zbieraniem zwłok padłych przeżuwaczy oraz świń, przetwarzanie, transportem oraz spalaniem mączek wyprodukowanych z tych zwłok	43 836
Finansowanie organizacji grup producenckich	1 607
Finansowanie zalesiania gruntów rolnych	38 831
Działalność informacyjno-promocyjna	3 725
Wydatki związane z identyfikacją i rejestracją zwierząt	476
Transition Facility 2006/018-180.04-04 Przygotowanie ARiMR do wdrażania nowej WPR – koszty bieżące	125
Realizacja udzielonych poręczeń i gwarancji	1 144
Dopłaty do roślin energetycznych	20
Rezerwa na wydatki z tytułu Programu SAPARD	
Współfinansowanie projektów PHARE	
Pomoc finansowa na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw pochodzenia	
Oznaczeń geograficznych lub nazw specyficznych charakteru produktów rolnych lub środków spożywczych	
Krajowa płatność do powierzchni upraw rzepaku (de minimis)	19 008

Źródło: opracowanie własne.

dytów, w tym kredytów inwestycyjnych, studenckich i klęskowych. W okresie od akcesji do 30 kwietnia 2007, ARiMR udzieliła 4 poręczenia spłaty kredytów inwestycyjnych do łącznej kwoty 2162 tys. zł, jako zabezpieczenie spłaty kredytów inwestycyjnych udzielonych w łącznej wysokości 5296 tys. zł.

Kwota zrealizowanych płatności w ramach płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w kampaniach 2004-2007 wyniosła w skali kraju 26,7 mld zł [Rocznik... 2008]. Natomiast wielkość publicznych środków finansowego wsparcia działalności rolniczej, udzielanego przez ARiMR w roku 2007 przedstawiono w tabeli 3. Działalność ARiMR postrzegana jest pozytywnie, jednak uważa się, że jej instrumentarium powinno być poszerzone [Kołycka 2007]. W latach następnych finansowanie działalności rolniczej ze środków publicznych będzie obejmowało, w ramach zadań ARiMR: realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych i w formach specyficznych, wznowienie produkcji, szkoleń i użycie padłych zwierząt. Pomoc inwestycyjna będzie obejmowała dopłaty do oprocentowania kredytów, częściową spłatę kredytów oraz udzielanie gwarancji i poręczeń [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa].

Podsumowanie

Państwowa polityka rolna ma na celu poprawę efektywności produkcji rolnej, w szczególności przez obniżanie kosztów wytwarzania, poprawę warunków pracy i wykorzystania zasobów pracy, poprawę jakości i struktury produkcji. Celem tej polityki jest także poprawa dochodowości producentów rolnych oraz osób zatrudnionych w produkcji rolniczej. Roczna łączna pomoc ze środków budżetowych w roku 2007 ukształtowała się (w latach następnych było podobnie) na poziomie ok. 15 mld zł, tj. ok. 6% ogółu wydatków budżetu państwa. Pomoc stanowi średnio ok. 2300 zł rocznie i ok. 200 zł miesięcznie na jednego aktywnego zawodowo mieszkańca wsi, tj. średnio ok. 1000 zł rocznie i ok. 86 zł miesięcznie na jednego mieszkańca wsi.

Wielkość jednostkowych wydatków budżetowych w zestawieniu z liczbą udzielonych dotowanych kredytów oraz kwotami dotacji poprodukcyjnych, może świadczyć o tym, że istotny udział w strukturze społecznej wsi mają nieaktywni i słabi zawodowo mieszkańcy, którzy nie konsumują pomocy publicznej dla istotnego poprawienia swojej dochodowości i produktywności rolniczej.

Istotna zmiana produktywności i zwiększenie jej udziału w produkcji krajowym oraz efektywniejsze wykorzystanie pomocy publicznej powinny doprowadzić do zmniejszenia liczby osób zatrudnionych w efektywnej produkcji rolniczej, do zmiany struktury własności nieruchomości rolnych, do zmniejszenia liczby osób objętych pomocą do działalności produkcyjnej i do zwiększenia jednostkowych udziałów beneficjentów tej pomocy. Jednakże zmiany takie muszą doprowadzić także do rozwarstwienia społecznego na wsi, do zmiany źródeł dochodów jej mieszkańców, do zmiany polityki społecznej państwa, kierowanej do osób zamieszkujących na wsi i nie utrzymujących się z własnej produkcji rolnej. W efekcie producenci rolni będą zatrudniać w swoich przedsiębiorstwach rolnych najemnych pracowników rolnych zamieszkujących na wsi.

Literatura

- Czyżewski A.** 2008: Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Publikacja dostępna <http://www.ppr.pl/artukul.php?id=143369&dzial=3764>, 2009-04-27.
- Drożdżel L.** 2007: ARiMR – trzy lata po akcesji. ARiMR, Warszawa.
- Kołycka J.** 2007: Ocena funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w programowaniu i realizacji polityki rozwoju wsi i rolnictwa Polski. *Acta Oeconomia*, 6 (2), s. 53-60.
- Kościk B., Skwaryło-Bednarska B.** 2007: Formy wspierania restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa przed i po akcesji Polski z Unią Europejską w powiecie tomaszowskim. *Roczniki Naukowe SERiA*, 7, s.166-172.
- Łączka I.** 2008: Bariery rozwoju innowacji na obszarach wiejskich Pomorza Zachodniego. *Acta Oeconomia* 7 (2), s. 107-121.
- Matlegiewicz M.** 2008: Źródła finansowania działalności agroturystycznej. *Acta Oeconomia*, 7 (2), s. 51-66.
- Poczta A.** 2007: Pozom i struktura wsparcia finansowego rolnictwa w krajach OECD po powstaniu WTO. *Roczniki Naukowe SERiA*, nr 7, s. 221-227.
- Prus P., Wawrzyniak B.** 2008: Zmiany w sposobie kredytowania rolnictwa po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. *Acta Oeconomia*, 7 (2), s. 81-90.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich. 2008: GUS, publikacja dostępna: www.stat.gov.pl
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dz.U. nr 22, poz. 121.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. 2008: Rada Ministrów, Warszawa, publikacja dostępna [www.mf.gov.pl].
- Spychalski G.** 2008: Krajowe instrumenty wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. *Acta Oeconomia*, 7 (2), s. 91-101.
- Stefko O.** 2007: Inwestycje oraz źródła ich finansowania a zmiany w gospodarstwach produkujących warzywa. *Acta Oeconomia*, 6 (2), s. 131-142.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych. Dz.U. z 2007 nr 231, poz. 1702, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104, ze zm.
- Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dz.U. nr 98, poz. 634, ze zm.
- Wojtasik B.** 2008: Analiza wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w ramach PROW w latach 2004-2006. *Acta Oeconomia*, 7 (2), s.103-113,

Summary

The paper aims to analyze the aspects of financing of agricultural activities from public sources. There were used analysis of basic documents and statistical data. It argues that current public support, which amounts to 6% of state budget could not assure good development of agriculture activities. However in long terms it could influence the ownership structure, structure of sources of income in agriculture as well as social structure of rural areas.

Adres do korespondencji:

dr Ryszard Jurkowski
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (0 22) 593 40 60
e-mail: ryszard_jurkowski@sggw.pl