

Katarzyna Więznowska

PUBLICZNE WSPARCIE ROLNICTWA ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH I KRAJOWYCH W PIERWSZYCH LATACH CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza zmianę skali i systemu finansowania rolnictwa. Na realizację wspólnej polityki rolnej przeznaczają się blisko połowę budżetu UE. Przyjęcie przez Polskę zasad wspólnej polityki rolnej na warunkach wynegocjowanych w Kopenhadze sprawi, że zwiększy się skala i zakres subwencji dla producentów żywności.

Objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami wspólnej polityki rolnej UE może oznaczać wręcz skokowy wzrost przepływów finansowych w tym sektorze. Jak wynika bowiem z tab. 1, polska wieś i rolnictwo w latach 2004-2006 mogą uzyskać w każdym roku ok. 3,5 raza więcej funduszy zewnętrznych niż przewidziano w „budżecie na rok 2003”. Należy jednak podkreślić, że jest tu mowa o potencjalnych funduszach i wzrostach. Jeśli nie stworzymy odpowiednich instytucji, procedur i mechanizmów, to wsparcie może się drastycznie zmniejszyć.

Tabela 1. Potencjalne wsparcie wsi i rolnictwa w latach 2004-2006 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
Środki UE	7764	10144	11728
Środki krajowe	2928	3348	3816
Razem	10692	13492	15544

Źródło: S. Kowalczyk, *Finansowanie rolnictwa i obszarów wiejskich po integracji z Unią Europejską*, [w:] *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne*. www.arr.gov.pl.

Producenci rolni po akcesji będą mogli ubiegać się o dotacje z tytułu:

- dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych oraz płatności uzupełniających,
- realizacji programów w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- realizacji inwestycji w gospodarstwach, przedsiębiorstwach rolnych i otoczeniu rolnictwa w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restruktury-

zacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”,

- utrzymanych dotychczasowych form krajowej pomocy państwa, zgodnych z zasadami WPR,
- programów rozwoju regionalnego (transfery środków przeznaczonych na rozwój infrastruktury – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – ERDF); tworzenie pozarolniczych miejsc pracy i rozwoju zasobów ludzkich (Europejski Fundusz Socjalny – ESF i ERDF),
- działań interwencyjnych.

System dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych obejmuje jednolitą płatność obszarową, w całości finansowaną z budżetu UE, oraz płatności uzupełniające, finansowane z budżetu krajowego i częściowo z przesunięcia z wydatków UE, przewidzianych dla naszego kraju na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jednolita płatność obszarowa obejmuje dopłatami grunty rolne utrzymane w dobrej kulturze rolnej, z zachowaniem wymogów ochrony środowiska. Prawo do dopłat bezpośrednich nabywają właściciele gospodarstw rolnych składających się z działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha.

System jednolitej płatności obszarowej jest rozwiązaniem nowym, dotychczas nie stosowanym w państwach członkowskich Unii Europejskiej. System funkcjonuje w Polsce już 2 lata. W 2004 r. podstawowy poziom dopłat bezpośrednich wynosił 25% poziomu w UE, a 100% dopłaty rolnicy otrzymają w 2013 r. Wynegocjowano także, iż dopłaty bezpośrednie w latach 2004-2006 będą mogły być podwyższone ponad poziom podstawowy, odpowiednio do wysokości maksymalnej 55%, 60% i 65% poziomu stawek unijnych. To podwyższenie będzie mogło być sfinansowane ze środków unijnych oraz ze środków budżetu krajowego. Oznacza to, że dopłaty te będą składały się z następujących elementów:

- 25% (w 2004 r.), 30% (w 2005 r.) i 35% (w 2006 r.) poziomu dopłat UE, które będą finansowane z I filaru WPR (podstawowy poziom dopłat),
- podwyższenia dopłat do wysokości: 36% (2004 r.), 39% (2005 r.) i 42% (2006 r.) poziomu stosowanego w UE, finansowanego z części środków przeznaczonych przez Unię na rozwój wsi w Polsce (II filar WPR). Dodatkowe fundusze pochodzić będą z przesunięcia środków z poszczególnych rocznych alokacji: 25% z 2004 r., 20% z 2005 r. i 15% z 2006 r.;
- ewentualnego, dalszego podwyższenia dopłat bezpośrednich do limitów (55%, 60%, 65%) – sfinansowanego wyłącznie ze środków budżetu krajowego.

Ustalono, że od 2007 r. dopłaty bezpośrednie będą mogły być podniesione z uwzględnieniem środków krajowych o 30% w stosunku do poziomu podstawowego, dzięki czemu poziom 100% mógłby zostać osiągnięty w 2010 r., czyli 7 lat po akcesji. Informacje na ten temat zawarto w tabeli 1.

Z dniem akcesji Polska uzyskała prawo do instrumentów towarzyszących w ramach II filaru WPR. Instrumenty te zostaną uruchomione w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). PROW, opracowany w Ministerstwie Rolnic-

Tabela 2. Finansowanie dopłat bezpośrednich w Polsce w warunkach akcesji do Unii Europejskiej w latach 2004-2006 (mln euro)

Dopłaty	Lata			Razem
	2004	2005	2006	
Dopłaty bezpośrednie z UE	620	765	920	2305
Przesunięcie zobowiązań z II filaru WPR (25%, 20%, 15%)	215	192	157	564
Płatności po uzupełnieniu z II filaru (środki UE)	835	957	1077	2869
+ 20% współfinansowania krajowego	54	48	39	141
Suma dopłat bezpośrednich i przesunięcia z II filaru wraz z 20% współfinansowaniem z budżetu krajowego	889	1003	1116	3010
Dopłaty z budżetu krajowego do maksymalnego poziomu 55%, 60%, 65%	559	633	724	1916
Dopłaty bezpośrednie ogółem	1448	1638	1840	4926

Źródło: W. Poczta, *Ekonomiczne skutki warunków integracji Polski z UE dla sektora rolnego*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003; *Informacja na temat wyników zakończonych negocjacji akcesyjnych z UE w obszarze Rolnictwo*, Materiały UKIE i FAPA/SAPER.

twą i Rozwoju Wsi, określa cele i zasady wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Plan będzie realizowany w latach 2004-2006 na terenie całego kraju. Zawiera on propozycje 9 działań o charakterze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym. W ramach realizacji programów zawartych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich przewidziano środki na finansowanie lub współfinansowanie:

- rent strukturalnych,
- wspierania gospodarstw niskotowarowych,
- prowadzenia działalności rolniczej na obszarach o szczególnie niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW),
- przedsięwzięć chroniących środowisko rolnicze i dobrostan zwierząt,
- zalesiania gruntów rolnych,
- dostosowania produkcji rolnej do standardów Unii Europejskiej,
- tworzenia i rozwoju grup producentów rolnych,
- pomocy technicznej,
- uzupełnienie płatności bezpośrednich.

Wszystkie te działania są i będą finansowane z Sekcji Gwarancji EAGGF oraz ze środków krajowych przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej. Dotacje będą przyznawane i wypłacane na podstawie wniosków rolników i po spełnieniu określonych dla danego projektu warunków. Informacje na temat kształtowania się odpowiednich wielkości płatności i zobowiązań, również z uwzględnieniem budżetu krajowego, na rozwój obszarów wiejskich zawarto w tab. 3.

Działania PROW będą uzupełniane kompatybilnym do niego Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, który zawiera strategię i kierunki działań w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Tabela 3. Zobowiązania i płatności na rozwój obszarów wiejskich z uwzględnieniem deflatora i współfinansowaniem ze strony polskiego budżetu w latach 2004-2006 (w mln euro)

Finansowanie	Lata		
	2004	2005	2006
Zobowiązania	781,2	853,6	908,2
Płatności przed przesunięciem na rzecz dopłat bezpośrednich	290,5	605,1	882,2
Przesunięcie zobowiązań (25%, 20%, 15%) na rzecz dopłat bezpośrednich	195,3	170,7	136,2
Zobowiązania po przesunięciu na rzecz dopłat bezpośrednich	585,9	682,9	772,0
Płatności po przesunięciu na rzecz dopłat bezpośrednich	205,1	473,4	724,0
Delator	1,104080803	1,126162419	1,148685668
Płatności z uwzględnieniem delatora	226,4	533,1	831,6
Współfinansowanie z budżetu krajowego 20%	56,6	133,3	207,9
Płatności wraz z 20% udziałem budżetu krajowego	283,0	666,4	1039,5

Źródło: W. Poczta, *Informacja na temat wyników...*

Wdrażanie programu operacyjnego na terenie całego kraju zaplanowano na lata 2004-2006, z założeniem, że płatności będzie się realizować do końca 2008 r. Źródłem finansowania będą środki publiczne: budżetu państwa, budżetów samorządów regionalnych i lokalnych oraz środki z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie – Sekcja Orientacji (EAGGF), a także środki inwestorów prywatnych.

Planowane działania mają służyć realizacji dwóch celów strategicznych programu: cel I, „Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej”, jest traktowany jako najważniejszy cel strategiczny rozwoju polskiego rolnictwa oraz przetwórstwa żywności w pierwszych latach integracji z UE; cel II, „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”, jest realizowany również przez Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz inne programy operacyjne w ramach Narodowego Planu Rozwoju.

Powyższe cele realizowane będą w ramach dwóch priorytetów:

- 1) wspierania zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym,
- 2) zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

W ramach priorytetu 1 wdrażane będą następujące działania:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- ułatwienie startu młodym rolnikom,
- szkolenia,
- wsparcie doradztwa rolniczego,
- poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

W ramach priorytetu 2 realizowane będą działania:

- przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych,
- scalanie gruntów,
- odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego wsi,
- różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów,
- gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi,
- rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem.

Warunkiem uzyskania pomocy finansowej jest złożenie wniosku wraz z niezbędnymi wymaganymi dla danej inwestycji dokumentami w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W latach 2004-2006 kwota zobowiązań na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich realizowanych w ramach Sektorowego programu operacyjnego wynosi 1575 mln euro (tab. 4). Kwotę płatności na rozwój obszarów wiejskich w ramach SPO oszacowano według wysokości płatności w ramach funduszy strukturalnych UE przewidzianych w latach 2004-2006 do adekwatnych zobowiązań, przyjmując, że udział płatności w odniesieniu do zobowiązań w przypadku sektora rolnego będzie taki jak w przypadku całości funduszy strukturalnych. Ten tok postępowania pozwolił wyznaczyć wysokość finansowania płatności na poziomie 797,6 mln euro w ciągu 3 lat akcesji. Kwoty zobowiązań i płatności zostaną zwiększone w okresie dostosowawczym dodatkowo o 100 mln euro. Taka możliwość istnieje w ramach wsparcia inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na podstawie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). W analizie przyjęto również średni wskaźnik współfinansowania działań w ramach SPO ze strony budżetu krajowego na poziomie 20%. Łącznie uwzględnienie cen bieżących oraz współfinansowania budżetowego pozwala oszacować środki na zobowiązania w ramach SPO na 2357,9 mln euro, a płatności na poziomie 1246,0 mln euro¹.

Zgodnie z traktatem akcesyjnym w 3-letnim okresie przejściowym będą stosowane dotychczasowe krajowe instrumenty wspierania rolnictwa. Przewidziano utrzymanie po akcesji następujących form pomocy państwa:

- preferencyjnych kredytów inwestycyjnych,
- preferencyjnych kredytów kłeskowych,
- poręczeń i gwarancji spłaty kredytów preferencyjnych,
- pomocy finansowej dla grup producentów rolnych ze środków krajowych,
- pomocy finansowej dla podmiotów zajmujących się utylizacją,
- wypłaty ekwiwalentów za zalesienie gruntów wykonane w latach 2002-2003.

Na poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa pośrednio wpływać będą środki na interwencję rynkową (zakupy interwencyjne, dopłaty do magazynowania nadwyżek, dopłaty do eksportu produktów rolnych) w wysokości 135,2 mln euro

¹ Informacje pochodzą z: *Informacja na temat wyników...* oraz www.arr.gov.pl.

Tabela 4. Zobowiązania i płatności z uwzględnieniem deflatora i współfinansowaniem ze strony polskiego budżetu w 2004-2006 skierowane na SPO (w mln euro)

Wyszczególnienie	Lata			Razem
	2004	2005	2006	
Zobowiązania na rozwój obszarów wiejskich	533,0	521,0	521,0	1575,0
Płatności na rozwój obszarów wiejskich	242,1	302,1	253,4	797,6
Dodatkowo 100 mln euro w ramach ZPORR	33,4	33,3	33,3	100,0
Zobowiązania na rozwój obszarów wiejskich wraz ze wsparciem inwestycji infrastrukturalnych w ramach ZPORR	566,4	554,3	554,3	1675,0
Płatności na rozwój obszarów wiejskich wraz ze wsparciem inwestycji infrastrukturalnych w ramach ZPORR	275,5	335,4	286,7	897,6
Delator	1,104080803	1,126162419	1,148685668	X
Zobowiązania na rozwój obszarów wiejskich wraz z delatorem	625,4	624,2	636,7	1886,3
Współfinansowanie z budżetu krajowego 20%	156,3	156,1	159,2	471,6
Zobowiązania z uwzględnieniem deflatora i 20% udziałem budżetu krajowego	781,7	780,3	795,9	2357,9
Płatności na rozwój obszarów wiejskich wraz z delatorem	304,1	377,7	329,4	1011,2
Współfinansowanie z budżetu krajowego 20%	76,1	94,5	82,3	252,8
Płatności wraz z uwzględnieniem deflatora i 20% udziału budżetu krajowego	380,2	472,2	411,7	1264,0

Źródło: W. Poczta, wyd. cyt.: *Informacja na temat wyników...*

w 2004 r., 349,8 mln euro w 2005 r. i 376,5 mln euro w 2006 r. (łącznie 861,5 mln euro). Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej Agencja Rynku Rolnego prowadzi system interwencji na podstawowych rynkach rolnych. Administrowanie mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) prowadzone jest w celu stabilizacji rynku produktów rolno-spożywczych oraz ochrony dochodów, uzyskiwanych z rolnictwa.

Przewidywany zakres interwencji rynkowych realizowanych przez ARR obejmuje:

- interwencyjne zakupy, przechowywanie i sprzedaż zbóż, mięsa, przetworów mlecznych i cukru,
- dopłaty do prywatnego przechowywania mięsa i produktów mlecznych,
- dopłaty do produkcji suszu paszowego, udzielania premii produkcyjnych dla producentów skrobi ziemniaczanej,
- dopłaty do przetwarzania słomy lnianej i konopnej,
- dopłaty dla producentów jedwabników,

- dopłaty dla przetwórców wykorzystujących skrobię i cukier na cele niespożywcze, wykorzystania oliwy z oliwek w przetwórstwie, wykorzystania moszczy gronowych do produkcji soku i innych produktów spożywczych oraz do zwiększenia stężenia alkoholu w produktach winiarskich,
- dopłaty do przetwórstwa i konsumpcji przetworów mlecznych,
- płatności dla producentów surowca tytoniowego i ziemniaków przeznaczonych do produkcji skrobi,
- wsparcie sektora pszczelarskiego,
- przeprowadzenie przetargów na zagospodarowanie owoców i warzyw nie przeznaczonych do obrotu,
- kwotowanie produkcji mleka, skrobi ziemniaczanej i surowca tytoniowego².

Agencja Rynku Rolnego będzie prowadziła działania w zakresie administrowania obrotem towarami rolnymi oraz towarami przetworzonymi poprzez:

- wydawanie i rozliczanie pozwoleń na przywóz i wywóz,
- wydawanie dokumentów wymaganych do naliczania i wypłacenia refundacji wywozowych oraz naliczania opłat wywozowych,
- obsługiwanie zabezpieczeń finansowych,
- naliczanie i wypłacanie refundacji wywozowych i dopłat przywozowych,
- nakładanie i egzekwowanie kar administracyjnych.

Działania te mają charakter działań protekcyjnych.

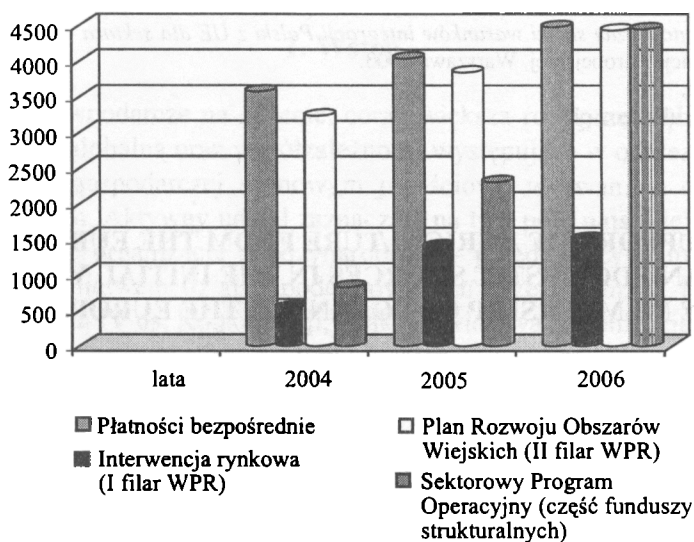
Pośrednio charakter interwencyjny będzie miała realizacja programów dotyczących dostarczania nadwyżek żywności najuboższym mieszkańcom UE, a także prowadzenie działań w zakresie programów promocyjnych i informacyjnych dotyczących produktów rolnych i żywnościowych.

W mechanizmach administrowanych przez Agencję, w tym dotyczących WPR, w których ramach ARR realizuje swoje zadania, mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty wpisane do centralnego rejestru przedsiębiorców. Rejestr prowadzony przez ARR w formie elektronicznej zapewnia ochronę i zabezpieczenie danych. Wpisu do rejestru dokonuje się na wniosek przedsiębiorcy. Wniosek ten składa się na formularzu udostępnionym przez Agencję Rynku Rolnego. Interwencje rynkowe realizowane przez ARR finansowane są ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz środków krajowych przeznaczonych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska weszła do grupy państw, w których poziom wsparcia rolnictwa jest jednym z najwyższych na świecie. W 2002 r. wsparcie dla rolnictwa w państwach Unii wynosiło 90,2 mld USD, podczas gdy w Polsce 2,2 mld USD. Poziom wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej stanowił w 2002 r. 38% wartości produkcji tego sektora, a w tym samym okresie analogicz-

² Agencja Rynku Rolnego – agencją płatniczą, www.arr.gov.pl/showdoc.php?ino-Id=1311.

ny wskaźnik dla Polski wynosił 20%³. Polskie gospodarstwa rolne oraz obszary wiejskie otrzymają prawie połowę środków pomocowych płynących z UE do Polski w pierwszych latach członkostwa. Transfery te będą rosły w kolejnych latach wraz z upływem okresu przejściowego w dostępie do dopłat bezpośrednich. Korzyści dla sektora rolnego i obszarów wiejskich nie powinny być jednak rozpatrywane tylko przez pryzmat transferów finansowych, dopłat bezpośrednich itp. Istotne jest to, że wspólna polityka rolna to nie tylko bezpośrednie wsparcie rolnictwa (tzw. I filar), lecz także przede wszystkim promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ramach instrumentów z II filaru WPR. Na rys. 1 ukazano wysokość i strukturę budżetu UE na wsparcie polskiego rolnictwa w latach 2004-2006 (łącznie z dofinansowaniem krajowym).



Rys. 1. Wysokość i struktura budżetu UE na wsparcie polskiego rolnictwa w latach 2004-2006 (łącznie z obowiązkowym dofinansowaniem krajowym)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wstępnych szacunków SAEPR/FAPA.

Dyskusja o tym, czy pomoc, a raczej środki, jakie mogą uzyskać rolnicy, są wystarczające i możliwe do wykorzystania, czy nie, obfituje w prognozy i przewidywania. Pewne jest jednak, że środki oferowane dla rolnictwa należy traktować jako niezbędny koszt, który musi być poniesiony w celu zachowania możliwości konkurowania naszych gospodarstw rolnych w warunkach jednolitego rynku.

³ S. Kowalczyk, wyd. cyt.; *Agricultural Policy in OECD Countries*, ODCE 2002.

Literatura

- ABC Unii Europejskiej. Pomoc przedakcesyjna i plan finansowy dla nowych członków UE na lata 2000-2006*, „Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego” 2002 nr 10.
- Agricultural Policy in OECD Countries*, ODCE 2002.
- „Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego” kwiecień 2004 nr 4 (154).
- Drygas M., Paradowski M., *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, „Wies i Rolnictwo” 2003 nr 2 (119).
- Informacja na temat wyników zakończonych negocjacji akcesyjnych z UE w obszarze Rolnictwo*, materiały UKIE i FAPA/SAPER.
- Kowalczyk S., *Finansowanie rolnictwa i obszarów wiejskich po integracji z Unią Europejską*, [w:] *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne*, www.arr.gov.pl 2003.
- Krzyżanowska Z., Czapla J., Woicka-Bekas E., *Wyniki negocjacji akcesyjnych w obszarze – Rolnictwo*, „Wies i Rolnictwo” 2003 nr 2 (2003).
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2003.
- Pocza W., *Ekonomiczne skutki warunków integracji Polski z UE dla sektora rolnego*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
- www.arr.gov.pl.
- www.rolnictwo.ukie.gov.pl.

PUBLIC SUPPORT OF AGRICULTURE FROM THE EUROPEAN UNION AND DOMESTIC SOURCES IN THE INITIAL YEARS OF THE MEMBERSHIP OF POLAND IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The accession to the EU caused a substantial increase in the financial support for Polish agriculture. Financial instruments of CAP (already implemented or due to be implemented) presented in the article will improve the situation of Polish agriculture. Therefore, the probability of good usage of EU support for farmers is high. Because of the success of SAPARD and the high interest of post-accession programs among farmers it can be stated that the level of absorption of funds will be high and all the EU funds for agriculture will be fully used.

Dr Katarzyna Więznowska jest pracownicą Katedry Ekonomii i Gospodarowania Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.