

Materiały z badań

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, AGNIESZKA POCZTA-WAJDA,
AGNIESZKA SAPA¹

PRZEPIŁYWY FINANSOWE MIĘDZY POLSKĄ A UNIĄ EUROPEJSKĄ W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA TLE WYNIKÓW EKONOMICZNYCH ROLNICTWA²

Abstrakt. Objęcie Polski od 1 maja 2004 roku instrumentami wspólnej polityki rolnej (WPR) stworzyło możliwość dodatkowego finansowania sektora rolno-żywnościowego z budżetu Unii Europejskiej, ale również konieczność współfinansowania i prefinansowania projektów unijnych. W efekcie doszło do wzrostu wydatków na rolnictwo również z krajowego budżetu, co łącznie ze środkami z UE przyczyniło się do poprawy sytuacji dochodowej rolnictwa. Poprawa sytuacji dochodowej w sektorze rolnym nie pociągnęła jednak za sobą pożądaných w polskim rolnictwie przemian strukturalnych. Liczba pracujących w sektorze utrzymuje się na poziomie zbliżonym do okresu przedakcesyjnego, a liczba gospodarstw rolnych uległa jedynie niewielkiemu zmniejszeniu, przy czym ich przeciętna powierzchnia zwiększyła się jedynie o niecałe 5%. Porównanie wyników ekonomicznych i struktury polskiego sektora rolnego wskazuje, że wielkości te są dużo mniej korzystne niż w większości krajów unijnych. Oznacza to, że kontynuacja mechanizmów WPR ma dla Polski szczególnie znaczenie i z perspektywy polskiego sektora rolnego konieczne jest utrzymanie wsparcia w celu kontynuacji przemian w zakresie struktur agrarnych i wytwórczych.

Słowa kluczowe: wsparcie budżetowe, sytuacja dochodowa rolnictwa, przemiany strukturalne, reforma WPR

WPROWADZENIE

Objęcie Polski instrumentami WPR wprowadziło spójny i komplementarny zestaw instrumentów polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i stworzyło możliwość dodatkowego finansowania sektora rolno-żywnościowego z budżetu UE.

¹ Autorzy są pracownikami naukowymi Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (e-mail: kmig@ue.poznan.pl).

² Tekst został zaprezentowany na posiedzeniu Zespołu Rady do spraw Wsi i Rolnictwa przy Kancelarii Prezydenta RP w lipcu 2009 roku.

Oznacza to również konieczność uiszczania składki do budżetu UE oraz ponoszenia kosztów związanych z programami pomocowymi UE poprzez współfinansowanie i prefinansowanie projektów unijnych. Fakt ten ma istotne znaczenie dla budżetu krajowego, szczególnie w zakresie wydatków na sektor rolny. Analiza wydatków budżetowych po integracji Polski z UE dowodzi, że to głównie dzięki współfinansowaniu programów unijnych oraz finansowaniu płatności obszarowych przez krajowy budżet wydatki z budżetu krajowego na sektor rolny wzrastały. Wsparcie udzielane polskim rolnikom z budżetu unijnego doprowadziło do istotnej poprawy poziomu dochodów w polskim rolnictwie i obniżenia dysparytetu między dochodami rolniczymi a średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej. Interes polskiego rolnictwa oraz możliwość aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu przyszłych mechanizmów WPR skłania do oceny członkostwa Polski w UE w kontekście wydatków na sektor rolny na tle wyników ekonomicznych sektora rolnego.

ANALIZA WYDATKÓW NA SEKTOR ROLNY PO 2004 ROKU

Wydatki z budżetu na sektor rolny zawarte w działach: rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, oraz innych, bezpośrednio związanych z rolnictwem (z pominięciem środków na prefinansowanie celów i programów unijnych) w latach 2004–2008 wzrastały zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym (tabela 1). W 2004 roku wyniosły one 5721,8 mln zł, a w 2008 roku 26 383,64 mln zł. Planowano jednak, że w 2009 roku wydatki te obniżą się do poziomu 19 380,21 mln zł, co oznaczałoby ich spadek w ujęciu nominalnym i realnym w stosunku do roku poprzedniego.

TABELA 1. Wydatki budżetowe na sektor rolny według wybranych działów budżetu w latach 2004–2009
TABLE 1. Budgetary expenditures on agricultural sector in chosen parts of Polish budget in 2004–2009

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki z budżetu ^a						
[mln zł]	5 721,8	7 999,5	8 379,1	17 136,8	26 383,64	19 380,21
Zmiana [%]	–	39,8	4,7	104,5	53,9	–26,5
KRUS	15 607,0	14 335,0	14 968,0	15 151,97	15 771,4	17 046,01
Zmiana [%]	–	–8,2	4,4	1,2	4,1	8,1
Wydatki z budżetu plus KRUS [mln zł]	21 328,8	22 334,5	23 347,1	32 288,7	42 215,04	36 426,22
Zmiana [%]	–	4,7	4,5	38,3	30,6	–13,6
Środki z UE razem ^b						
[mln zł]	5 357,2	8 528,4	10 927,5	11 813,99	14 927,85	16 293,97
Zmiana [%]	–	59,2	28,1	8,1	26,4	9,2

^a Wydatki z budżetu (na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne) obejmują części budżetu państwa bezpośredniego związane z sektorem rolnym: część 32 – Rolnictwo, część 33 – Rozwój wsi, część 35 – Rynki rolne, część 85 – Budżety województw, część 83 – Rezerwy celowe (które obejmują środki przeznaczone na cele krajowe oraz środki na współfinansowanie i finansowanie programów z udziałem bezzwrotnych funduszy z UE, a także dopłat obszarowych i innych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej i rybackiej).

^b Środki z UE razem to suma środków z UE oraz wydatków na prefinansowanie wspólnej polityki rolnej i rybackiej oraz programów operacyjnych.

Źródło: Opinie A. Czyżewskiego projektów ustawy budżetowej w częściach dotyczących rolnictwa, opublikowane w miesięczniku „Wies Jutra” 01/2004, 01/2005, 01/2006, 01/2007, 01/2008 i 01/2009, oraz opinie projektów ustaw na kolejne lata 2004–2009, opublikowane przez Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Dział Informacji i Ekspertyz.

Zmianie ulega również udział omawianych wydatków w wydatkach budżetowych państwa ogółem (tabela 2). W 2004 roku udział ten wyniósł 2,89% i systematycznie zwiększał się do 2008 roku, kiedy to ukształtował się na poziomie 8,58%, a następnie zmniejszył się i w 2009 roku zaplanowany został na poziomie 6,02%. W porównaniu do sytuacji sprzed akcesji oznacza to istotną zmianę. Udziały te bowiem wynosiły: 2,29% w 2003 roku, 1,98% w 2002 roku, 1,9% w 2001 roku, 2,43% w 2000 roku, 2,27% w 1999 roku i 2,31% w 1998 roku, a w całym okresie 1997–2003 przeciętnie 2,23% [Czyżewski 2006]. Można więc przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten w 2009 roku, tj. po pięciu latach członkostwa, będzie blisko 2,7 razy większy niż przed wstąpieniem Polski do UE.

TABELA 2. Udziały poszczególnych grup wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych ogółem [%]
TABLE 2. Share of budgetary expenditures on agriculture in total budgetary expenditures [%]

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udział wydatków z budżetu ^a w wydatkach budżetowych państwa ogółem	2,89	3,29	3,74	6,67	8,58	6,02
Relacja wydatków na KRUS do wydatków z budżetu	272,80	179,20	178,60	88,40	59,80	88,00
Udział wydatków z budżetu i KRUS w wydatkach budżetowych państwa ogółem	10,80	10,22	10,43	12,57	13,68	11,32

^a Jak w tabeli 1.

Źródło: Jak w tabeli 1.

W wydatkach na sektor rolny istotną rolę odgrywają wydatki na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W 2009 roku wydatki te stanowią 88% projektowanych wydatków z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne. W poprzednich latach relacja ta wynosiła: 59,8% w 2008 roku, 88,4% w 2007 roku, 178,6% w 2006 roku, 179,2% w 2005 roku, 272,8% w 2004 roku, a w latach 2001–2002 – ponad 400%. Pozwala to zatem stwierdzić, że w ciągu ostatnich lat relacja wydatków na KRUS do wydatków z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne zmniejszała się. Jednocześnie w 2009 roku tendencja ta uległa zahamowaniu ze względu na wzrost omawianej relacji w stosunku do roku poprzedniego. W dłuższym okresie sprawdza się więc teza, iż udział wydatków na KRUS maleje za sprawą rosnącego finansowania i współfinansowania z budżetu krajowego programów z udziałem środków UE oraz dopłat obszarowych i innych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej i rybackiej (WPRiR). Jednak w 2009 roku nie można już tego tak jednoznacznie stwierdzić. Względemu zmniejszeniu zaangażowania unijnego w finansowanie i współfinansowanie WPRiR w Polsce towarzyszy bowiem zwiększenie udziału wydatków na KRUS, czyli wyższa socjalizacja budżetu niż w roku poprzednim [Czyżewski 2009a] (tabele 1 i 4).

W badanym okresie największy udział wydatków z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, razem z wydatkami na KRUS, w wydatkach budżetowych państwa ogółem był w 2008 roku i kształtował się na poziomie 13,68%.

W 2009 roku planowany był na poziomie 11,32%. W relacji do PKB wydatki te w 2009 roku będą stanowiły 1,4% PKB, a razem z wydatkami na KRUS – 2,64% PKB [Czyżewski 2008].

Jeżeli w analizie uwzględnione zostaną przyznane Polsce środki z UE razem (czyli środki z UE wraz ze środkami na prefinansowanie), wspierające sektor rolno-żywnościowy, to widać, że wydatki ogółem na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (czyli suma wydatków z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z wydatkami na KRUS i środkami UE razem) w latach 2004–2008 systematycznie wzrastały z poziomu 26 686 mln zł do 57 082,89 mln zł. W okresie tym nastąpiła wyraźna i wydatna progresja tych wydatków, która byłaby niemożliwa bez członkostwa Polski w UE. W 2008 roku wydatki te wzrosły o 25,5% w stosunku do 2007 roku, 67% w stosunku do 2006 roku i 89,3% w stosunku do 2005 roku. W 2009 roku planowano jednak ich obniżenie do poziomu 52 720,10 mln zł, wtedy nastąpiłby ich realny spadek o 7,87% w porównaniu z 2008 rokiem, jednakże byłyby one wciąż większe o 17,6% niż w 2007 roku, o 59,1% niż w 2006 roku i o 81,6% niż w 2005 roku. Tak więc po 4,5-letnim okresie członkostwa Polski w UE i sukcesywnym wzroście wydatków budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne zapoczątkowany został wyraźny spadek ich dynamiki. Jednak wydatki te w 2009 roku planowano wciąż na poziomie znacznie wyższym niż w pierwszych trzech latach objęcia polskiego rolnictwa WPR [Czyżewski 2008].

Analiza wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w całym badanym okresie wskazuje na rosnące znaczenie środków pochodzących z UE, co obrazują dwa wskaźniki zamieszczone w tabeli 3. Jeden ze wskaźników przedstawia udział środków z UE razem w wydatkach ogółem na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne. Udział ten wzrósł z poziomu 20,1% w 2004 roku do blisko 32% w 2006 roku i zmniejszył się w latach 2007–2008 odpowiednio do 26,8 i 26,2%. W 2009 roku planowano, że udział środków z UE razem będzie stanowił około 31% wydatków ogółem na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne. Drugi wskaźnik obrazuje relację środków z UE razem do wydatków z budżetu krajowego, obejmującego wydatki z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz wydatki na KRUS. Zauważa się tu podobne tendencje – wzrost wskaźnika w latach 2004–2006, zmniejszenie udziału w latach 2007–2008 i ponowne zwiększenie w 2009 roku [Czyżewski i Poczta 2007]. Takie kształtowanie się powyższych relacji pozwala

TABELA 3. Znaczenie środków z UE razem na wsparcie rolnictwa dla wydatków na sektor rolny w latach 2004–2009 [%]

TABLE 3. Significance of the EU measures in total funds for Polish agricultural sector in 2004–2009 [%]

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Relacja środków z UE razem do wydatków z budżetu i KRUS	25,1	38,2	46,8	36,6	35,4	44,7
Udział środków z UE razem w wydatkach obejmujących: wydatki z budżetu plus KRUS plus środki z UE razem	20,1	27,6	31,9	26,8	26,2	30,9

Źródło: Jak w tabeli 1.

stwierdzić, że rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich związany jest przede wszystkim z pomocą ze strony UE³, jednocześnie to zagranica uzyskuje istotny wpływ na transformację polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Stąd też ważne jest, aby środki te były przeznaczane na cele istotne z punktu widzenia konkurencyjności krajowych podmiotów sektora rolno-żywnościowego.

Podsumowując tę część analizy, można stwierdzić, że:

1. Analiza wydatków budżetowych po integracji Polski z UE dowodzi, że to głównie dzięki współfinansowaniu programów unijnych oraz finansowaniu płatności obszarowych przez krajowy budżet wydatki z budżetu krajowego na sektor rolny wzrastały.

2. Stabilizacji uległ kierunek wzrostu wydatków z budżetu krajowego. Powtarzają się preferencje ustawodawcy dla finansowania celów związanych m.in. z działalnością weterynaryjną, oświatową i wychowaniem młodzieży na obszarach wiejskich.

3. Jednocześnie jednak w wydatkach z budżetu niepokojący jest powtarzający się od lat regres w wydatkach na postęp biologiczny w produkcji roślinnej i zwierzęcej, instytucje z nimi związane czy działalność wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. Stanowi to przesłankę dla tezy, że zwiększenie współfinansowania i prefinansowania programów unijnych odbywać się będzie w warunkach malejącego bądź nierosnącego finansowego wsparcia z krajowego budżetu tytułów związanych z postępem jakości i nowości oraz jakości typu i wykonania.

4. Kształtowanie się relacji wydatków na KRUS do wydatków z budżetu pozwala stwierdzić, że w dłuższym okresie udział wydatków na KRUS malał w związku z rosnącym finansowaniem i współfinansowaniem z budżetu krajowego programów z udziałem środków z UE, płatności obszarowych oraz innych płatności w ramach WPR. Tym samym następowało ograniczanie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz ich wzrostu na przemiany strukturalne.

5. Uwzględniając negatywne efekty społeczne niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych, pamiętać należy, że redukcja środków budżetowych na KRUS powinna być ściśle skorelowana z poprawą sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych. Oznacza to konieczność wspierania zarówno sfery ekonomicznej, jak i socjalnej w gospodarstwach rolnych w zgodzie z akceptowaną społecznie wizją przekształceń w obu sferach.

ROZLICZENIA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

W ramach rozliczeń Polski z UE przepływy finansowe analizowane będą poprzez uwzględnienie środków z UE, środków na prefinansowanie programów

³ Do momentu wstąpienia Polski do UE środki unijne uzyskiwano przede wszystkim w ramach programów SAPARD oraz PHARE. Fundusze te były określane w sposób celowy, a ich uruchomienie wymagało wcześniejszej akceptacji zgłaszanych projektów inwestycyjnych przez właściwe instytucje w warunkach nowej dla polskich podmiotów gospodarczych i złożonej procedury oraz konieczności wyłożenia środków własnych. Dlatego też środki te w ograniczonym stopniu służyły bezpośredniej poprawie sytuacji dochodowej producentów rolnych przez rozwój procesów reprodukcji w ich gospodarstwach. W większym stopniu sprzyjały one poprawie infrastruktury sieciowej czy ochrony środowiska. Sytuacja ta uległa zmianie od 2004 roku.

operacyjnych oraz środków przeznaczonych na finansowanie i współfinansowanie wspólnej polityki rolnej i rybackiej oraz programów operacyjnych (tabela 4). Środki z UE w badanym okresie związane były przede wszystkim z finansowaniem funduszu SAPARD (w pierwszych latach członkostwa), PHARE, SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006*, SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006*. Środki te najwyższy poziom osiągnęły w 2005 roku, kiedy planowane były w wysokości 3498,99 mln zł (z tego 1154,05 mln zł stanowiły środki na SAPARD, a 1123,4 mln zł na SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006*). W latach 2006–2008 fundusze z UE związane były głównie z finansowaniem SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006*. W 2009 roku planowano, że środki te będą kształtować się na stosunkowo niskim poziomie (124,48 mln zł) w porównaniu z wcześniejszymi latami. Przewidziane są już tylko w odniesieniu do SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006*, wygaśnięciu uległy bowiem pozostałe programy dotychczas finansowane.

Zgodnie z ustawodawstwem UE, zadania z zakresu programów operacyjnych czy WPRiR są prefinansowane przez budżety krajowe państw członkowskich. Zweryfikowane pozytywnie wydatki są zwracane w terminach określonych przez UE. W analizowanym okresie środki te systematycznie wzrastały od pierwszego roku członkostwa (3405,5 mln zł w 2004 roku) i w 2009 roku planowano je na poziomie 16 169,49 mln zł. Wzrost tych funduszy w 2009 roku oczekiwany był w warunkach obniżenia zarówno środków z UE, jak i wydatków na rolnictwo w porównaniu do roku poprzedniego (tabela 4 i 1).

Korzystanie ze środków unijnych w ramach funduszy strukturalnych i programów pomocowych wymaga odpowiedniego ich współfinansowania i finansowania. Stąd też wydatki z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne obejmują potrzeby resortu rolnictwa w zakresie wydatków zapisanych w rezerwach celowych. Rezerwy celowe w części przeznaczane są na cele krajowe, a w części na cele związane z finansowaniem i współfinansowaniem celów i programów unijnych. Przykładowo, w 2009 roku planowano, że te ostatnie stanowić będą ponad 83% rezerw celowych ogółem. W latach 2004–2008 rezerwy celowe ogółem systematycznie wzrastały z 2398 mln zł do 8352,89 mln zł, natomiast ich spadek do poziomu 6521,91 mln zł planowano w 2009 roku. Jednocześnie środki związane z finansowaniem i współfinansowaniem wzrosły z 2211,4 mln zł w 2004 roku do 5439,21 mln zł w 2009 roku (w 2008 roku kształtowały się na najwyższym poziomie, tj. 6766,739 mln zł)⁴. W ramach środków przeznaczonych na finansowanie i współfinansowanie istotne znaczenie miały m.in.: wydatki związane z mechanizmami WPR (obejmującymi dopłaty i inne płatności, w tym płatności

⁴ Zmniejszenie w 2009 roku kwoty w ramach rezerw celowych, które mają służyć zabezpieczeniu współfinansowania i finansowania programów unijnych, związane jest m.in. z wygaśnięciem finansowania PROW 2004–2006, a także zakończeniem współfinansowania 4 projektów Transition Facility.

uzupełniające), Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Oprócz tego środki te przeznaczane były na współfinansowanie programów operacyjnych, programów unijnych realizowanych przez ARR, pomoc techniczną, różnice kursowe czy programy zwalczania i kontroli chorób zwierząt. Pomimo zmniejszenia kwoty rezerw celowych w 2009 roku w stosunku do 2008 roku środki na finansowanie i współfinansowanie celów i programów unijnych były w budżecie zabezpieczone.

Na podstawie danych w tabeli 4 można określić pewne relacje między środkami wydatkowanymi a środkami otrzymanymi z UE (pamiętając jednak, że w przepływach finansowych z UE występują blisko roczne odroczenia). Biorąc pod uwagę projektowane dane na 2009 roku, można stwierdzić, że wydatkowaniu z krajowego budżetu 1 zł na współfinansowanie i finansowanie projektów unijnych i celów WPRiR towarzyszy około 3,0 zł wydatkowane w ramach środków z UE razem w sektorze żywnościowym (oczywiście po zwrocie do budżetu krajowego środków z budżetu UE, co w tym przypadku nastąpi w latach 2009–2010, oraz po opłaceniu składki do budżetu UE za 2009 rok). Dla wcześniejszych lat wydatkowaniu 1 zł towarzyszy odpowiednio: 2,21 zł w 2008 roku, 2,65 zł w 2007 roku, 2,26 zł w 2006 roku, 1,68 zł w 2005 roku i 1,33 zł w 2004 roku. Jeżeli natomiast w analizowanym okresie oszacuje się różnice między przewidywaną składką Polski do budżetu UE w stosunku do planowanych środków z UE razem w sektorze żywnościowym, to okazuje się, że różnica ta jest dodatnia (za wyjątkiem 2005 roku) i wykazuje tendencje rosnącą. Dla 2009 roku różnica ta wynosi 3720,16 mln zł

TABELA 4. Rozliczenia Polski z UE w latach 2004–2009 [mln zł]

TABLE 4. Financial transfers between Poland and the EU in 2004–2009 [PLN mln]

Lp.	Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Środki z UE	1 951,7	3 498,99	1 935,05	2 035,967	1 993,826	124,48
2	Środki na prefinansowanie SPO i WPRiR	3 405,5	5 029,37	8 992,40	9 778,023	12 934,03	16 169,49
3	Współfinansowanie i finansowanie WPRiR w sektorze żywnościowym ^a	2 211,4	1 804,76	4 821,16	4 454,521	6 766,739	5 439,21
4	Środki własne UE – składka Polski do budżetu UE ^b	2 389,1	10 220,69	10 322,32	10 786,668	12 080,12	12 573,81
5	Środki z UE razem ^c	5 357,2	8 528,36	10 927,45	11 813,99	14 928,85	16 293,97

^a Potrzeby resortu rolnictwa w zakresie wydatków w części 83 – Rezerwy celowe, które obejmują środki na współfinansowanie i finansowanie programów z udziałem bezzwrotnych funduszy z UE, a także dopłat obszarowych i innych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej i rybackiej.

^b Składka oszacowana według kursu 4,42 zł·euro⁻¹ dla 2005 roku, 3,97 zł·euro⁻¹ dla 2006 roku, 3,9 zł·euro⁻¹ dla 2007 roku, 3,79 zł·euro⁻¹ dla 2008 roku i 3,35 zł·euro⁻¹ dla 2009 roku.

^c Środki z UE razem to suma pozycji 1 i 2.

Źródło: Jak w tabeli 1.

i jest 3,6 razy większa niż w 2007 roku. Natomiast w 2008 roku różnica była około 2,8 razy większa niż w 2007 roku [Czyżewski 2008].

Kwoty przyznane Polsce przez UE na rozwój rolnictwa, wsi oraz rynków rolnych w postaci funduszy unijnych, jak też środki wyłożone na prefinansowanie zadań WPRiR (czyli środki z UE razem) systematycznie wzrastały w latach 2004–2009 (tabela 4). Jednocześnie fundusze te stanowiły istotną część wszystkich planowanych dla Polski środków z UE. W 2009 roku środki z UE razem dla sektora rolno-żywnościowego, planowane na poziomie 16 293,97 mln zł, stanowiły 48,49% ogólnej kwoty planowanych w 2009 roku wszystkich dochodów ze środków UE i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi (33 601,469 mln zł). Udział ten wykazuje tendencję rosnącą. Według projektów kolejnych ustaw budżetowych wynosił: w 2008 roku – 41,49%, w 2007 roku – 43,28%, a w 2006 roku – 43,32% [Czyżewski 2008]. Liczby te dowodzą utrzymującej się kluczowej pozycji sektora rolno-żywnościowego oraz rozwoju wsi i obszarów wiejskich we wspólnotowej polityce gospodarczej UE wobec Polski. Jednocześnie można przyjąć, że na 1,0 zł wniesionej przez Polskę na przykład w 2009 roku składki (12 573,81 mln zł) do budżetu ogólnego UE przypada 2,67 zł środków przyznanych Polsce przez UE. W poprzednich latach wielkość ta kształtowała się na poziomie: 3,77 zł w 2008 roku, 2,53 zł w 2007 roku i 2,44 zł w 2006 roku. Po uwzględnieniu udziału sektora rolno-żywnościowego w środkach unijnych przyznawanych Polsce, oznacza to, że w poszczególnych latach na sektor rolno-żywnościowy z rybołówstwem i przetwórstwem ryb łącznie przypadało odpowiednio: 1,30 zł w 2009 roku, 1,56 zł w 2008 roku, 1,10 zł w 2007 roku i 1,06 zł w 2006 roku [Czyżewski 2009]. Można więc powiedzieć, że rolnictwo, obszary wiejskie i rybołówstwo w Polsce stały się beneficjentem procesu integracji Polski z UE, chociaż w 2009 roku w stopniu niższym niż w 2008 roku, ale wyższym niż w latach 2006–2007.

Planowane w budżecie krajowym wydatki na sektor rolny są pochodną przyznanych Polsce środków unijnych w ramach WPR oraz funduszy strukturalnych. Jednak ich rzeczywiste oddziaływanie na rolnictwo i obszary wiejskie zależy od ostatecznego napływu oraz poziomu absorpcji przez podmioty sektora gospodarki żywnościowej. Według danych Ministerstwa Finansów, w ciągu 58 miesięcy członkostwa Polski w UE (tj. od 1 maja 2004 roku do 28 lutego 2009 roku) do Polski napłynęło z budżetu UE 29 530,3 mln euro, co po zapłaconiu zobowiązań pozwoliło zrealizować nadwyżkę w wysokości 1609 mln euro. Oznacza to, że cała Polska, jako członek UE, w omawianym okresie była beneficjentem netto przepływów finansowych z UE. Istotne znaczenie w tych przepływach miały transfery związane z polityką rolną. Transfery w ramach funduszy strukturalnych w sektorze rolnym, finansowane z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, kształtowały się na poziomie 1133,1 mln euro, co stanowiło ponad 10% zarejestrowanych środków w ramach funduszy strukturalnych oraz ponad 3,8% wszystkich transferów z UE. W ramach WPR w omawianym okresie do Polski napłynęło 9561,3 mln euro, czyli około 32,4% transferów z UE ogółem. Jednocześnie w ramach tych transferów blisko połowa (49,3%)

przeznaczona była na rozwój obszarów wiejskich w ramach PROW, a około 38% na płatności bezpośrednie. Można więc przyjąć, że w omawianym okresie, 2004–2009 na 100 euro w ramach skumulowanych transferów z UE do Polski do sektora rolno-żywnościowego napłynęło 36,2 euro, a po uwzględnieniu funduszy przedakcesyjnych (SAPARD, PHARE) – 41 euro [Czyżewski i in. 2009a]. Biorąc dodatkowo pod uwagę to, że na gospodarke żywnościową i obszary wiejskie oddziałują również inne unijne środki pomocowe, można stwierdzić, że sektor rolno-żywnościowy jest największym beneficjentem netto środków unijnych w skali ogólnokrajowej.

WYNIKI EKONOMICZNE POLSKIEGO SEKTORA ROLNEGO NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

Wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo oraz analiza przepływów finansowych między UE a Polską dostarczają optymistycznych wniosków co do efektów członkostwa polskiego sektora rolnego w strukturach UE. Aby dokonać pełnej oceny, należy jednak bliżej przyjrzeć się wynikom rolnictwa i scharakteryzować efektywność tych przepływów.

Wsparcie udzielane polskim rolnikom z budżetu unijnego doprowadziło do znacznej poprawy poziomu dochodów w polskim rolnictwie. W 2008 roku dochód na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie był prawie 2,5 razy większy niż w 2003 roku. Doszło również do obniżenia dysparytetu między dochodami rolniczymi a średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej (tabela 5). Zauważyć można jednak stopniowe uzależnienie sytuacji dochodowej polskiego rolnictwa od wsparcia z UE. Udział dotacji związanych z programami unijnymi w dochodzie rolniczym wyniósł w 2008 roku 45%, co oznacza, iż poprawa sytuacji dochodowej rolników jest wynikiem przede wszystkim wsparcia otrzymywanego z UE.

TABELA 5. Znaczenie dopłat z budżetu UE w dochodach rolniczych w Polsce w latach 2003–2008
TABLE 5. Significance of payments from the EU budget in the agricultural incomes in Poland in 2003–2008

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochód na osobę pełnozatrudnioną (AWU) ^a w rolnictwie [zł]	4 259	10 290	8 252	9 984	12 690	10 609
Dotacje na osobę pełnozatrudnioną [zł]	402	4 009	3 882	5 198	5 352	4 772
Relacja średniego dochodu rolniczego do średniego wynagrodzenia w gospodarce [%]	24,2	56,2	43,3	50,3	58,8	45,5
Udział dotacji w dochodzie rolniczym [%]	9,4	39,0	47,0	52,1	42,2	45,0

^a AWU (Annual Work Unit – roczna jednostka pracy) – GUS przyjmuje 2120 godzin pracy w roku (265 dni x 8 godz.).

Źródło: L. Goraj.

Poprawa sytuacji dochodowej w sektorze rolnym nie pociągnęła za sobą dynamicznych i pożądanych w polskim rolnictwie przemian strukturalnych, aczkolwiek zaobserwować można pewne zmiany. Dotyczy to przede wszystkim za-

sobów ziemi, gdyż wraz ze wstąpieniem Polski do UE zahamowany został trend spadkowy powierzchni użytków rolnych i w latach 2005–2007 ich obszar uległ zwiększeniu o prawie 300 tys. hektarów. Zmniejszeniu uległa liczba gospodarstw rolnych – z 1,95 mln w 2002 roku do 1,80 w 2007 roku, co w połączeniu ze wzrostem powierzchni użytków rolnych doprowadziło do zwiększeniu przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego z 8,4 ha w 2002 roku do 8,8 ha w 2007 roku. Należy jednak zauważyć, że gospodarstwa małe (do 10 ha UR) nadal liczą ponad dwa miliony i stanowią 84,7% ogółu gospodarstw prowadzących działalność. Integracja Polski z UE w zasadzie nie wpłynęła na zatrudnienie w rolnictwie. Liczba osób pracujących w sektorze rolnym utrzymuje się na poziomie zbliżonym jak przed akcesją – 2,3 mln osób pełnozatrudnionych [*Systematyka i charakterystyka...* 2003, *Charakterystyka gospodarstw...* 2007, 2008;].

Pełny obraz sytuacji polskiego rolnictwa otrzyma się jednak dopiero po przyrównaniu go do rolnictwa innych krajów UE. Dane porównujące sytuację strukturalną i produkcyjną polskiego rolnictwa oraz rolnictwa UE-27 oraz UE-15 w 2007 roku przedstawiono w tabeli 6. Przede wszystkim zauważyć można, iż Polskie rolnictwo cechuje się znacznie gorszymi relacjami między czynnikami produkcji niż średnia dla UE. Szczególnie małą wartość przyjmuje relacja użytków rolnych i nakładów kapitałowych, przypadająca na jednego zatrudnionego, co wynika z faktu, iż rolnictwo polskie na tle UE angażuje znaczące zasoby pracy.

TABELA 6. Porównanie wyników ekonomicznych polskiego i unijnego sektora rolnego w 2007 roku
TABLE 6. Economic results of Polish vs EU agricultural sector in 2007

Wyszczególnienie	Polska	UE-27	UE-15	UE-27/ Polska
UR·AWU ⁻¹ [ha]	6,7	14,7	22,1	2,19
Nakłady kapitałowe ^a ·AWU ⁻¹ [tys. euro]	5,7	21,5	37,8	3,77
Nakłady kapitałowe·ha ⁻¹ UR [tys. euro]	0,8	1,5	1,7	1,88
UR w gospodarstwach > 20 ha [%]	43,2	76,8	84,3	1,78
Gospodarstwa > 16 ESU [%]	3,6	11,7	26,4	3,25
SGM ^b gospodarstwa > 16 ESU [%]	43,5	81,6	86,7	1,88
Produktywność ziemi [euro·ha ⁻¹ UR]	1 277	2003	2337	1,57
Produktywność pracy [euro·AWU ⁻¹]	8 595	29 489	51 676	3,43
Produktywność nakładów kapitałowych [euro·euro ⁻¹]	1,52	1,37	1,37	0,90
Udział dopłat w dochodach [%]	45,0	60,9	62,7	1,35

^a Suma zużycia pośredniego i amortyzacji.

^b Standardowa nadwyżka bezpośrednia (Standard Gross Margin – SGM) stanowi nadwyżkę wartości produkcji nad wartością kosztów bezpośrednich.

Zródło: Eurostat oraz Poczta [2009].

Pomimo wspomnianych wcześniej zmian o charakterze strukturalnym nadal niekorzystnie w stosunku do średniej UE kształtuje się struktura obszarowa gospodarstw w polskim rolnictwie. Największym problemem tej struktury jest fakt, że większość zasobów ziemi rolniczej znajduje się w posiadaniu gospodarstw małych i bardzo małych (do 20 ha UR), podczas gdy w krajach UE-27 –

75%, a w krajach UE-15 ponad 84% ziemi posiadają gospodarstwa średnie i duże (powyżej 20 ha UR).

Analiza struktury gospodarstw rolnych według ich wielkości ekonomicznej wskazuje, iż gospodarstwa o wielkości powyżej 16 ESU stanowią w Polsce jedynie 3,6% ogółu gospodarstw i wytwarzają jedynie 43,5% standardowej nadwyżki bezpośredniej, podczas gdy w krajach UE-15 te wielkości kształtują się na poziomie odpowiednio 26,4 i 86,7%. Ma to o tyle istotne znaczenie, że według badań IERiGŻ tylko gospodarstwa o wielkości powyżej 16 ESU zapewniają parytetową opłatę pracy własnej oraz realizację inwestycji netto [Poczta 2009]. Duże zasoby pracy i ziemi w rolnictwie polskim oraz niskie nakłady kapitałowe, a także relatywnie niski, w stosunku do posiadanych przez rolnictwo polskie zasobów, poziom produkcji sprawia, że niska jest też w polskim rolnictwie produktywność zasobów ziemi i pracy. W krajach UE-27 jeden pełnozatrudniony wytwarza prawie 3,5 razy więcej produkcji (w ujęciu pieniężnym) niż w Polsce, natomiast w krajach UE-15 aż 6 razy więcej. Bardzo niska produktywność pracy w rolnictwie polskim skutkuje niską opłatą nakładów pracy w rolnictwie polskim, konieczną dla utrzymania pozycji konkurencyjnej na jednolitym rynku europejskim.

Pozytywnie natomiast należy ocenić wpływ akcesji Polski do UE na bilans handlu zagranicznego. Pierwsze lata członkostwa pokazały, iż polskie produkty żywnościowe posiadają przewagę komparatywną w ramach jednolitego rynku. Tylko w okresie 2004–2006 wartość eksportu rolno-spożywczego podwoiła się i wyniosła w 2006 roku około 8,5 mld euro. Wzrost importu był znacznie wolniejszy, przez co dodatnie saldo wymiany handlowej osiągnęło poziom około 2,1 mld euro. Co ciekawe, wzrost eksportu i dodatniego salda był największy w wymianie z pozostałymi nowymi państwami członkowskimi [*Polski handel...* 2007]. Ten efekt członkostwa trudno pominąć w dyskusji nad polską perspektywą reform WPR. Dobre wyniki w eksporcie produktów rolnych w Polsce w ostatnich latach są jednak przynajmniej w części okupione niskim wynagrodzeniem osób pracujących w polskim rolnictwie i przemyśle spożywczym [Poczta 2009].

Pomimo zaobserwowanych pozytywnych przemian, zapoczątkowanych członkostwem Polski w UE, sytuacja ekonomiczna polskiego sektora rolnego ciągle odbiega od sytuacji rolników w krajach „starej” UE-15. W warunkach akcesji wprawdzie osiągnął on istotny postęp produkcyjno-ekonomiczny, jednak nadal cechuje go niska produktywność, co dowodzi jego problemów natury strukturalnej i technologicznej. Oznacza to, że kontynuacja mechanizmów WPR ma dla Polski szczególne znaczenie i z perspektywy polskiego sektora rolnego konieczne jest utrzymanie wsparcia i kontynuacja mechanizmów WPR w celu podtrzymania przemian w zakresie struktur agrarnych i wytwórczych w polskim rolnictwie [Czyżewski i in. 2009].

PODSUMOWANIE

Objęcie Polski od 1 maja 2004 roku instrumentami wspólnej polityki rolnej stworzyło możliwość dodatkowego finansowania sektora rolno-żywnościowego z budżetu Unii Europejskiej. W efekcie doszło do wzrostu wy-

datków na rolnictwo również z krajowego budżetu. Analiza wydatków budżetowych po integracji Polski z UE dowodzi, że głównie dzięki współfinansowaniu programów unijnych oraz finansowaniu płatności obszarowych przez krajowy budżet wydatki z tego budżetu na sektor rolny wzrastały. Na podstawie analizy wydatków budżetowych na sektor rolny wnioskować można, że Rząd w Polsce w wysokim stopniu wiąże rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich ze środkami pomocowymi z UE. Przepływy środków finansowych między UE a Polską w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych w 2009 roku przyniosą stronie polskiej po raz kolejny dodatnie efekty netto. Uwidacznia się to m.in. w relacji wydatków ponoszonych przez budżet krajowy na finansowanie i współfinansowanie WPRiR w sektorze rolno-żywnościowym do środków z UE razem. Planowanemu w 2009 roku wydatkowi 1 zł z budżetu krajowego towarzyszyć miało wydatkowanie 3 zł ze środków UE oraz na prefinansowanie i współfinansowanie celów i programów UE w sektorze rolno-żywnościowym. Biorąc pod uwagę udział środków unijnych przeznaczonych dla sektora rolno-żywnościowego w przyznanych Polsce środkach unijnych ogółem, można stwierdzić, że sektor rolno-żywnościowy jest beneficjentem netto tych przepływów.

Wsparcie udzielane polskim rolnikom z budżetu unijnego oraz krajowego doprowadziło do znacznej poprawy poziomu dochodów w polskim rolnictwie i obniżenia dysparytetu między dochodami rolniczymi a średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej. Ta względna poprawa sytuacji dochodowej w sektorze rolnym nie pociągnęła jednak za sobą pożądanych w polskim rolnictwie przemian strukturalnych. Liczba pracujących w sektorze utrzymuje się na poziomie zbliżonym do okresu przedakcesyjnego, a liczba gospodarstw rolnych uległa jedynie niewielkiemu zmniejszeniu, przy czym ich przeciętna powierzchnia zwiększyła się jedynie o niecałe 5%. Porównanie wyników ekonomicznych i struktury polskiego sektora rolnego wskazuje, że wielkości te są dużo mniej korzystne niż w większości krajów unijnych. Oznacza to, że kontynuacja mechanizmów WPR ma dla Polski szczególne znaczenie i z perspektywy polskiego sektora rolnego konieczne jest utrzymanie wsparcia w celu kontynuacji przemian w zakresie struktur agrarnych i wytwórczych.

Polska powinna walczyć więc o zapewnienie konkurencyjności polskiego rolnictwa na jednolitym rynku europejskim (JRE). Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia wypełnienia postulatu bezpieczeństwa żywnościowego kraju i zapewnienia podstawowej masy surowcowej dla polskiego przemysłu rolno-spożywczego. Jednocześnie kontynuacja mechanizmów WPR jest niezbędna dla zagwarantowania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

BIBLIOGRAFIA

- Charakterystyka gospodarstw rolnych*, 2007. GUS, Warszawa.
Charakterystyka gospodarstw rolnych, 2008. GUS, Warszawa.

- Czyżewski A., 2006: *Rozliczenia budżetowe między Polską a Unią Europejską w sektorze rolno-żywnościowym jako przesłanka poprawy jego konkurencyjności po 2004 roku*. W: *Agrobiznes 2006, Konkurencja w agrobiznesie – jej uwarunkowania i następstwa*. Red. S. Urban. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Czyżewski A., 2008: *Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2009 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 35, 68), a także planach finansowych na 2009 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych*. Druk sejmowy 1001. Opinie i ekspertyzy OE-97, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Warszawa.
- Czyżewski A., 2009a: *Budżet rolny 2009*, „Top Agrar, Magazyn nowoczesnego rolnictwa” 2.
- Czyżewski A., 2009b: *Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2009 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa, Dział 0.10 cz. 32, 33, 35, 68, a także planach finansowych na 2009 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych*. Druk Sejmowy nr 1001. „Wieś Jutra” 1 (126).
- Czyżewski A., Poczta A., 2007: *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE*. „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” IX, 1.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Sapa A., 2009a: *Financial Transfers in Agricultural Sector between Poland and the European Union after Integration. An Attempt to Define a Beneficent*. 19th International Conference Working Paper 3 (<http://services.bepress.com/itfa/19th/art3>).
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Stepień S., 2009b: *Future of the CAP in the New Financial Perspective 2014–2020. Challenges and Consequences for Poland*. In: *Global Challenges and Policies of the European Union – consequences for the “New Member States”*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Goraj L.: *Wpływ wspólnej polityki rolnej na dochody polskich gospodarstw rolnych*. Prezentacja ze strony internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Poczta W., 2009: *Wpływ integracji z UE na sytuację strukturalną, produkcyjną i ekonomiczną polskiego rolnictwa*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie IERiG, Warszawa.
- Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2006 r.*, 2007. FAPA/FAMMU, Warszawa.
- Rezultaty przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej*, 2008. MRiRW, Departament Programowania i Analiz, Warszawa.
- Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych*, 2003. GUS, Warszawa.

FINANCIAL FLOWS BETWEEN POLAND AND EU WITHIN THE FRAMEWORK OF CAP SHOWN AGAINST THE BACKGROUND OF AGRICULTURE’S ECONOMIC RESULTS

Abstract. Poland joined the European Union in May 2004. For the Polish agricultural sector and rural areas this fact meant the start of implementation of coherent and complimentary set of agricultural policy measures and the emergence of possibilities to use EU financial assistance, especially funds offered within the Common Agricultural Policy (CAP). It also created the necessity to co-finance and pre-finance EU projects. As a result, outlays on agriculture from the Polish budget have increased, which, together with means allocated from the EU funds, has helped improve the income situation of the agricultural sector. However, the improvement in the income situation has not evoked desirable structural changes in Polish agriculture. The number of persons employed in the agricultural sector is almost the same as in the pre-accession period and the number

of farms has diminished only slightly, with the acreage of average farm increasing by less than 5%. A comparison of the economic results and structure of Polish and European agriculture shows that the figures characterizing Poland are far less favourable than those recorded for most EU countries. This means that the continuation of CAP has a crucial meaning for Poland and for further structural adjustments in its agricultural sector.

Key words: budgetary support, income situation in the agricultural sector, structural adjustments, CAP reform