

KRAJOWE INSTRUMENTY WSPIERANIA ROLNICTWA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

Grzegorz Spsychalski

Akademia Rolnicza w Szczecinie

Streszczenie. Artykuł prezentuje system polskich instrumentów krajowych wsparcia rolnictwa i rozwoju wsi w okresie od 1994 do 2006 r. Autor opisuje tło systemowe i prawne wdrażania mechanizmów pomocy ze szczególnym uwzględnieniem działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Polska polityka rolna oparta na działalności agencji rolniczych i koordynowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi do 2004 r. stosowała bogaty zestaw instrumentów pomocowych dla rolników, ale głównie w sferze oddziaływania rynkowego. Polityka strukturalna wobec obszarów wiejskich miała charakter wybiórczy i ograniczony. Dopiero po wstąpieniu do Unii Europejskiej i uruchomieniu funduszy strukturalnych zwiększył się poziom wsparcia rolnictwa i terenów wiejskich. Finansowe środki pomocy producentom są stabilne od połowy lat 90. i przyjmują głównie formę dopłat do oprocentowania kredytów. Rola krajowych mechanizmów polityki rolnej może wzrosnąć po 2013 r., gdy zostanie wdrożona kolejna reforma Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Słowa kluczowe: polityka rolna, instrumenty krajowe, kredyty preferencyjne

WSTĘP

Zdecydowana większość wysokorozwiniętych państw gospodarki kapitalistycznej traktuje rolnictwo jako szczególny dział produkcji, dostarczający strategicznego dobra, jakim jest żywność, i związany ze szczególnym zasobem ekonomicznym, jakim jest ziemia. W związku z tym podejmuje się wiele działań interwencyjnych wobec producentów rolnych i konsumentów produktów żywnościowych w celu zmniejszenia niedoskonałości rynku.

W klasycznym ujęciu te procesy przyjmują formy polityki rolnej, polegającej na stabilizacji rynków surowców rolniczych, poprawie efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych i modernizacji zakładów przetwórstwa spożywczego. Państwo staje się zwykle aktywnym uczestnikiem rynku rolnego i weryfikuje rachunek ekonomiczny rolników.

Oprócz tego wpływa na przyspieszenie procesów rozwojowych obszarów wiejskich, ułatwiając inwestycje infrastrukturalne i pobudzając rozwój przedsiębiorczości.

Unia Europejska od początku swojego istnienia przeniosła mechanizmy polityki rolnej ze szczebla narodowego na szczebel wspólnotowy i zbudowała wielokierunkowy mechanizm oddziaływania na producentów żywności, przetwórców i mieszkańców terenów wiejskich. Dzisiaj po wielu zmianach Wspólnej Polityki Rolnej wydaje 55 mld euro rocznie na finansowanie tych mechanizmów, a 80% tej kwoty trafia bezpośrednio na wspieranie działalności rolników. Także rządy narodowe wykorzystują swoiste instrumenty polityki wsparcia rolnictwa, co w skali globalnej przekłada się na łączne transfery do producentów w kwocie 300 mld dolarów i stanowi problem w liberalizacji światowego handlu.

Obecnie w ramach przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej krajów Unii Europejskiej (tzw. Health Check) proponowane są różne rozwiązania zmieniające ten stan rzeczy i podstawy mechanizmów polityki rolnej. Między innymi proponuje się rozszerzenie instrumentarium narodowego i przeniesienie części środków wspólnotowych na szczebel budżetów krajowych.

W tym kontekście uzasadnione jest przedstawienie środków wsparcia rolnictwa wykorzystywanych w polskiej polityce rolnej po wstąpieniu do Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów finansowych, czyli preferencyjnych kredytów dla rolników. W pracy przedstawiono też mechanizmy w aspekcie ewolucji polityki inwestycyjnej dla rolnictwa i możliwości prawnych wynikających z dorobku legislacyjnego Wspólnot Europejskich.

RAMY POMOCY KRAJOWEJ

Polska polityka rolna po 1990 r. przyjęła model powierniczy, oparty na agencjach państwowych realizujących zadania w poszczególnych obszarach. Agencja Rynku Rolnego odpowiada za mechanizmy interwencji rynkowej i stabilizuje sytuację podaży-wypytową głównych rynków branżowych. Agencja Nieruchomości Rolnych odpowiada za restrukturyzację własnościową i organizacyjną rolnictwa państwowego oraz tworzenie rynku ziemi rolniczej. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zawiaduje instrumentami wsparcia finansowego dla producentów rolnych i firm przetwórstwa rolno-spożywczego. Obok tych instytucji politykę zabezpieczania społecznego realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wraz z aktywnością prewencyjną w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Bezpieczeństwo żywnościowe jest kontrolowane przez Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Weterynarii. Sieć ośrodków doradztwa rolniczego spełnia funkcje konsultingowe i promocyjne w zakresie nowoczesnych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych. W działalności tych instytucji oraz w formach funkcjonowania samego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi możemy zidentyfikować następujące środki wsparcia budżetu krajowego:

1. Dopłaty do postępu biologicznego na prowadzenie hodowli roślin i zwierząt.
2. Umorzenia podatków i składek ubezpieczeniowych dla gospodarstw dotkniętych klęskami żywiołowymi.
3. Ulgi i preferencje przy zakupie ziemi rolniczej w warunkach zwiększania powierzchni gospodarstwa rodzinnego.

4. Dopłaty do oprocentowania linii kredytowych wspierających inwestycje i zakupy rzeczowych środków do produkcji.
5. Obniżenie cen paliwa używanego do celów rolniczych przez ulgi w podatku akcyzowym lub system bonów.
6. Subwencjonowanie produkcji wybranych środków produkcji rolnej szczególnie istotnych w jej rozwoju, jak materiał siewny czy wapno nawozowe lub surowce energetyczne.
7. Dopłaty do utylizacji zwierząt gospodarskich lub wybranych form przechowalnicztwa.
8. Wspieranie popytu wewnętrznego na wybranych rynkach rolnych podlegających fluktuacjom cenowym.

27 grudnia 2006 r. Komisja Europejska opublikowała wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013, które tworzą podstawę do krajowych programów wspierania rolnictwa¹. Ogólnie przyjęto wytyczne, aby pomoc budżetów narodowych stymulowała aktywność jej odbiorców, a środki publiczne były uzupełnieniem inwestycji prywatnych przedsiębiorców i rolników. Może ona obejmować:

- wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolnych modernizujących warsztaty produkcyjne,
- wsparcie firm przetwórstwa rolno-spożywczego, ograniczone jednak do 200 tys. euro dla jednego podmiotu w ciągu 3 lat,
- pomoc w działaniach chroniących środowisko przyrodnicze i dobrostan zwierząt,
- wspomaganie producentów gospodarujących na terenach o niekorzystnych warunkach naturalnych,
- pomoc dla młodych rolników rozpoczynających swoją działalność w rolnictwie oraz starszych odchodzących na emeryturę,
- wspieranie aktywności grup producentów w okresach ich początkowej działalności,
- stymulowanie procesów koncentracji ziemi rolniczej w drodze scalania i łączenia zasobów,
- dofinansowanie procesów postępu technicznego, głównie w zakresie rozwiązań innowacyjnych,
- rekompensatę z tytułu sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych,
- wspieranie działań marketingowych, głównie w zakresie promocji produktów rolnych o szczególnych walorach zdrowotnych,
- dofinansowanie kosztów kredytowania działalności inwestycyjnej i produkcyjnej oraz ubezpieczeń majątkowych,
- wspomaganie kosztów zatrudnienia i innych wydatków tworzących nowe miejsca pracy w gospodarce żywnościowej.

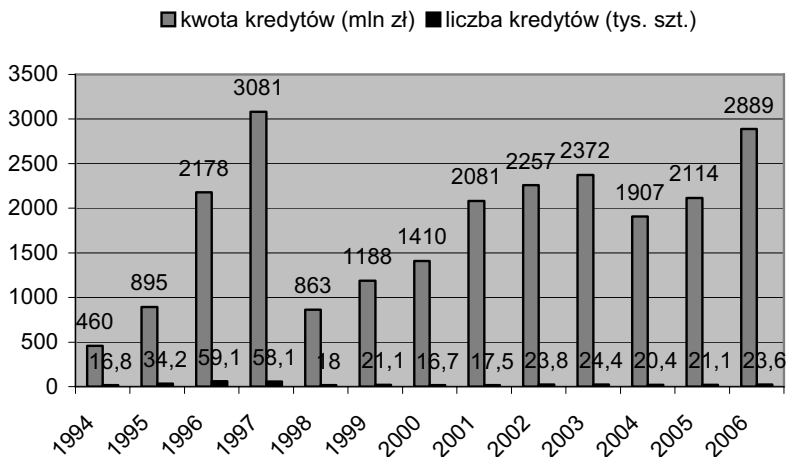
Wszystkie te formy wspierania rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej mogą być realizowane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach krajowych systemów polityki rolnej. Istotne jest to, że w nowym okresie programowania utrzymano możliwość dofinansowania działalności kredytowej, która była wcześniej traktowana jako niedopuszczalna forma mechanizmów pomocy rolnikom.

¹Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 319/1 z 27.12.2006.

POMOC KRAJOWA W ASPEKTCIE FINANSOWYM

Dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych są instrumentem polityki finansowej od początku 1994 r. Ten mechanizm pomocy budżetowej jest realizowany w drodze umów banków komercyjnych udzielających kredytów i pożyczek i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która w imieniu państwa dopłaca do kredytów preferencyjnych.

W latach 1994–2006 udzielono w tej formule łącznie 5538 tys. kredytów na łączną kwotę 90 356 mln zł, z tego 355 tys. kredytów inwestycyjnych (rys. 1).



Rys. 1. Kredyty inwestycyjne w latach 1994–2006

Fig. 1. Investments credits in 1994–2006

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: Agency of Restructuring and Modernization of Agriculture, Warsaw 2007.

Ogółem funkcjonowały w tym okresie 54 linie kredytowe, z których największym zainteresowaniem cieszyły się kredyty dla młodych rolników, kredyty inwestycyjne podstawowe, kredyty branżowe i regionalne oraz kredyty na zakup gruntów. Do końca roku 2005 r. łączna rozliczona z bankami kwota dofinansowania tej działalności kredytowej przekraczała 20 mld zł we wszystkich liniach inwestycyjnych (tab. 1, rys. 2).

Tabela 1. Liczba i kwota kredytów inwestycyjnych z dopłatami ARiMR udzielonych w latach 1994–2005

Table 1. Number and value of investment credits with ARMA support in 1994–2005

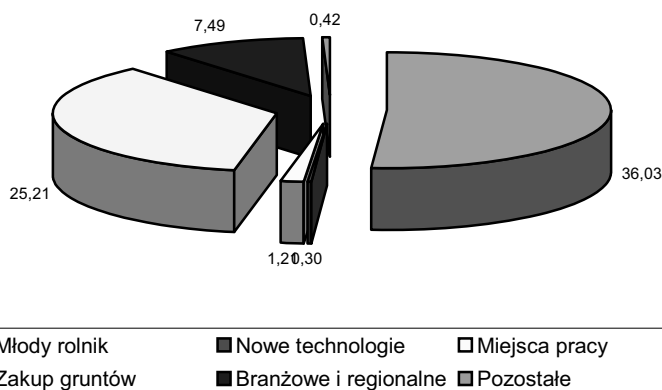
Nazwa linii kredytowej	Liczba	Kwota (mln zł)
1	2	3
Kredyty dla młodych rolników	119 597	9 204,76
Kredyty inwestycyjne podstawowe	97 398	4 896,28
Kredyty branżowe i regionalne	24 896	3 871,97
Kredyty na zakup gruntów	83 702	1 906,56
Kredyty na miejsca pracy	4 003	496,24
Kredyty na nowe technologie	971	295,36

cd. tabeli 1

	1	2	3
Kredyty dla gospodarstw rodzinnych		867	92,04
Kredyty na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji		424	25,73
Kredyty dla grup producentów		25	13,15
Kredyty na osadnictwo rolnicze		10	4,13
Kredyty na wznowienie produkcji		20	1,76
Razem		331 913	20 807,98

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.



Rys. 2. Struktura liczby kredytów inwestycyjnych z dopłatami ARiMR do ich oprocentowania dzielonych w latach 1994–2005 (w %)

Fig. 2. Structure of all preferential investment credits with ARMA subsidies in 1994–2005

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.

W 2006 r. zaobserwowano zjawisko koncentracji liczby kredytów inwestycyjnych wokół najbardziej popularnych linii (tab. 2).

Tabela 2. Kredyty inwestycyjne w 2006 r.

Table 2. Investments credits in 2006

Linia kredytowa	Liczba kredytów (szt.)	Kwota kredytów (tys. zł)	Struktura kwot kredytów (%)
Młody rolnik (MR)	9 915	1 417 703	49
Zakup gruntów rolnych (KZ)	6 362	458 213	16
Inwestycje podstawowe (IP)	5 160	451 662	16
Nowe technologie (NT)	1 145	316 671	11
Branżowe (BR)	552	166 595	69
Pozostałe linie (GR, GP, OR)	504	78 645	3
Razem	23 638	2 889 489	100

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.

Obok kredytów inwestycyjnych budżetowa pomoc finansowa obejmowała wsparcie kredytów obrotowych, czyli dotyczących zakupu rzeczowych środków do produkcji rolnej oraz na skup i przechowywanie płodów rolnych (do 2004 r.). Dzięki tej formie wsparcia duża część producentów rolnych poprawiała swoją płynność finansową w okresach wzmożonych wydatków produkcyjnych głównie na przednówku i w czasie jesiennego szczytu technologicznego (tab. 3, rys. 3).

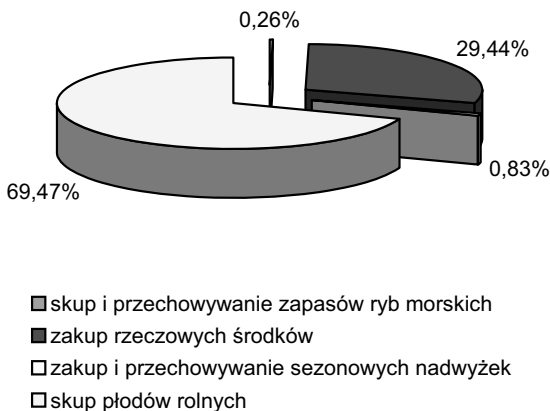
Tabela 3. Liczba i kwoty kredytów obrotowych zaciągniętych w latach 1995–2004

Table 3. Number and value of turnover credits in 1995–2004

Cel	Liczba udzielonych kredytów	Kwota udzielonych kredytów (w mln zł)
Na zakup rzeczowych środków do produkcji	4 126 359	17 642,78
Na skup płodów rolnych	16 546	41 623,18
Na zakup i przechowywanie sezonowych nadwyżek	367	497,14
Na skup i przechowywanie zapasów ryb morskich	97	153,47
Razem	4 143 369	59 916,57

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.



Rys. 3. Struktura kwot kredytów obrotowych z dopłatami ARiMR do ich oprocentowania udzielonych przez banki w latach 1995–2004

Fig. 3. Structure of turnover credits value with ARMA support granted by banks in 1995–2004

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.

W okresie przedakcesyjnym kredyty na skup i przechowywanie płodów rolnych przyczyniły się do zagospodarowania surowców pochodzenia rolniczego (głównie zboża) w okresach żniw w wielu regionach Polski. Ta forma wsparcia budżetowego została zakończona po akcesji Polski do Unii Europejskiej i przyjęciu wszystkich instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

Trzecim typem kredytów preferencyjnych są kredyty kłękowe, które obejmowały pomoc w sytuacji nadzwyczajnie niekorzystnych warunków produkcji i pozwalały odtworzyć często zniszczone zasoby produkcyjne gospodarstw. W latach 1994–2005 zawarto 903 537 umów kredytowych w tym segmencie na łączną kwotę 4749,8 mln zł przy dofinansowaniu ze środków budżetowych sięgającym 876,1 mln zł.

Kolejnym mechanizmem pomocy krajowej o charakterze finansowym są poręczenia i gwarancje spłaty kredytów bankowych. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w imieniu Skarbu Państwa uczestniczy w procesie udostępniania środków banków

komercyjnych, stanowiąc wiarygodny podmiot dla systemu bankowego. Ten szczególnie instrument nie jest stosowany jednak masowo ze względu na złożone procedury administracyjne i konieczność zabezpieczenia należności².

Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ich mieszkańców służące tworzeniu infrastruktury technicznej czy wspieraniu kapitału ludzkiego to specyficzne formy pomocy krajowej wykorzystywane w latach 1994–2005 (tab. 4).

Tabela 4. Efekty pomocy krajowej w latach 1994–2005

Table 4. Results of national support in 1994–2005

Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ich mieszkańców			
Pomoc na infrastrukturę techniczną wsi (finansowana ze środków krajowych i zagranicznych)	Liczba zawartych umów	Dofinansowanie [mln zł]	Liczba gospodarstw objętych inwestycjami
Wodociągi	4 066	359,9	387 053
Kanalizacja	1 677	380,4	111 345
Drogi	2 611	257,1	3 718 838
Telefony	485	42,0	79 795
Inne formy pomocy	Liczba zawartych umów	Dofinansowanie [mln zł]	Liczba gospodarstw objętych inwestycjami
Realizacja programu podnoszenia i zmiany kwalifikacji zawodowych	8 365	131,7	666 384
Pożyczki na tworzenie miejsc pracy	6 542	258,8	22 162
Wdrażanie i upowszechnianie rachunkowości w gospodarstwach rolnych	232	57,4	100 000
Razem	23 978	1 487,3	x
Pozostałe formy pomocy			
Wyszczególnienie	Kwota dofinansowania [mln zł]	Efekty	
Dopłaty do mleka ekstra	692,0	Dopłaty do 10 676 mln litrów mleka	
Zalesianie gruntów rolnych	95,5	19 473,9 ha zalesionych gruntów	
Wsparcie tworzenia grup producentów	8,9	W 2002 r. – 13 grup producentów (1 147 członków), w 2003 r. – 31 grup producentów (2 021 członków), w 2004 r. – 58 grup (14 778 członków), w 2005 r. – 49 grup (14 957 członków) uzyskało dofinansowanie	
Utylizacja sztuk zwierzęcych	43,5	Utylizacja 179 tys. szt. przeżuwaczy i 351 tys. szt. świń	
Pomoc finansowa dla producentów suszu paszowego	0,9	Dopłaty do 6 541 305 ton suszu paszowego	
Razem	840,8	x	

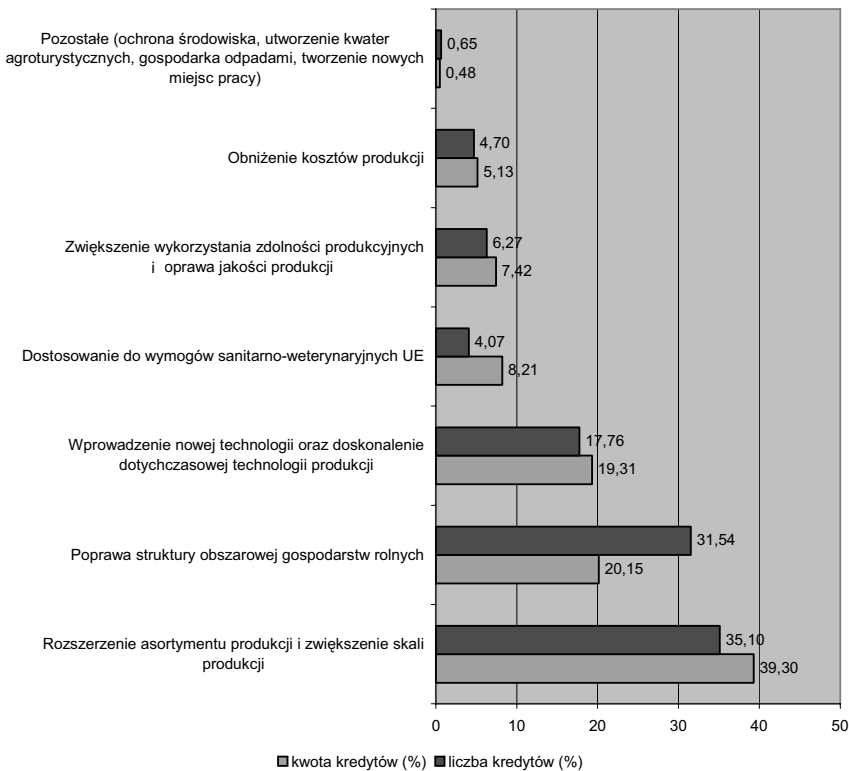
Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.

²Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2006 roku, Warszawa 2007, Wyd. ARiMR.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zasady pomocy krajowej zostały utrzymane w dotychczasowej formie do 30 kwietnia 2007 r. poza preferencyjnymi kredytami obrotowymi. W tym czasie przygotowano wytyczne Komisji Europejskiej do regulacji narodowych, a Polska dostosowała swoje instrumenty do wymogów prawa wspólnotowego.

W latach 2005–2006 szczególnym powodzeniem wśród rolników cieszyły się dopłaty do kredytów inwestycyjnych związanych z modernizacją gospodarstw. Zwiększenie skali produkcji rolniczej i poprawa struktury obszarowej to najważniejsze kierunki inwestowania w zakresie tych linii kredytowych (rys. 4).



Rys. 4. Struktura wsparcia krajowego po akcesji wg kierunków linii kredytowych

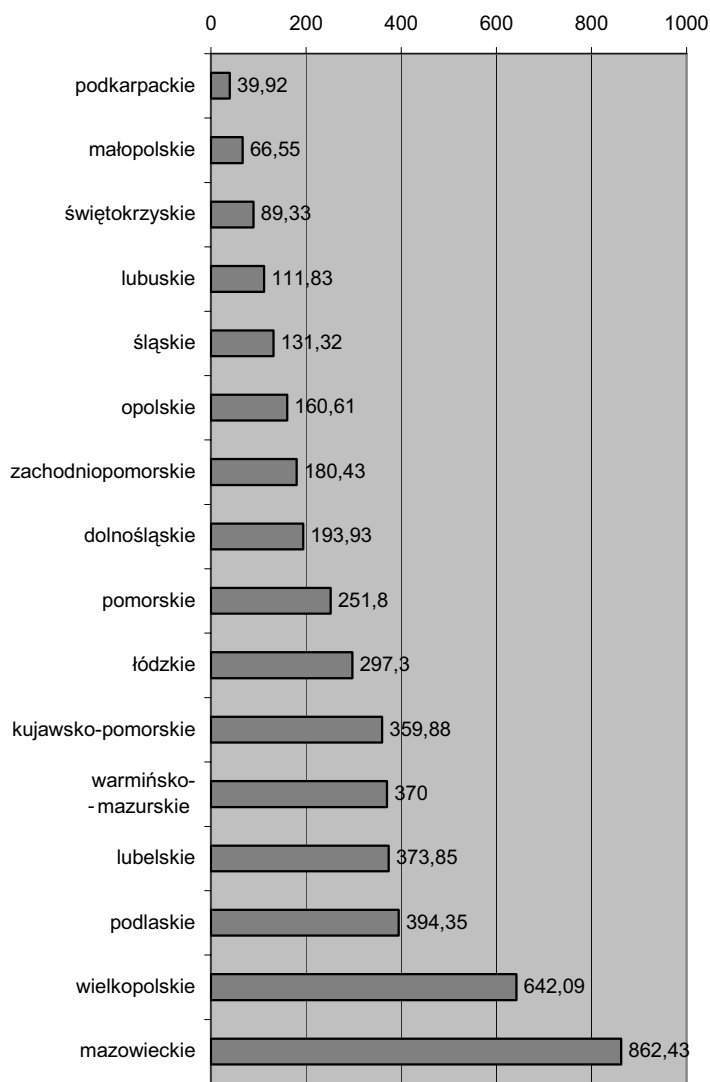
Fig. 4. Structure of national support after accession according to credit lines

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.

Z punktu widzenia rodzajów działalności najwięcej kredytów inwestycyjnych udzielono w strefie produkcji zbożowej, chowie i hodowli bydła i trzody chlewnej. Znaczna część preferencyjnych kredytów inwestycyjnych została przeznaczona na wprowadzanie nowych technologii i doskonalenie warsztatu produkcyjnego odbiorców pomocy.

Biorąc pod uwagę przestrzenną strukturę udzielonych kredytów najwięcej inwestycji sfinansowano w województwie mazowieckim i wielkopolskim, a najmniej w podkarpackim i małopolskim (rys. 5).



Rys. 5. Kwoty kredytów inwestycyjnych [w mln zł] udzielone po akcesji (wg województw)

Fig. 5. Investment credit quotas [in mln pln] granted after accession (according to regions)

Źródło: ARiMR, Warszawa 2007.

Source: ARMA, Warsaw 2007.

W okresie od 1 stycznia 2004 do 30 czerwca 2006 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził 179 zgód na uruchomienie kredytów na wznowienie produkcji po klęskach żywiołowych, m.in. gradobicia, nadmiernych opadów atmosferycznych, wymarznienia, powodzi, huraganu, suszy, plągi gryzoni. W tym okresie banki udzieliły 97 655 kredytów na łączną kwotę 1,26 mld zł, w tym: 97 587 kredytów klęskowych obrotowych na kwotę 1,25 mld zł i 68 kredytów klęskowych inwestycyjnych na kwotę 2,1 mld zł.

PODSUMOWANIE

Wśród licznych instrumentów pomocy krajowej dla rolnictwa w okresie transformacji systemowej wykorzystywano zarówno mechanizmy wsparcia rynkowego, jak i narzędzia polityki strukturalnej. Po przyjęciu w Polsce Wspólnej Polityki Rolnej z wachlarzem środków finansowanych z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (FE-OGA) ograniczono część form wsparcia krajowego, a inne wyraźnie zmodyfikowano.

W zakresie instrumentów pomocy krajowej obecnie w sferze finansów rolniczych stosowane są:

- dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych,
- dopłaty do oprocentowania kredytów kłeskowych,
- gwarancje i poręczenia spłaty kredytów inwestycyjnych i kłeskowych,
- poręczenie spłaty kredytów studenckich,
- dopłaty do utylizacji padłych zwierząt gospodarskich,
- realizacja zobowiązań z tytułu pomocy udzielonej do 30.04.2007 r.,
- ulgi i zwolnienia z obciążeń podatkowych przy zakupie paliwa rolniczego,
- dotowanie postępu biologicznego,
- wspieranie zakupów ziemi rolniczej.

Wszystkie te mechanizmy mają charakter komplementarny do polityki Unii Europejskiej, która jako jedyna kompleksowa polityka wspólnotowa limituje możliwości samodzielnego oddziaływania rządów narodowych.

Obecnie trwa dyskusja nad kolejną reformą Wspólnej Polityki Rolnej, w toku której pojawia się pomysł przeniesienia części jej instrumentów na szczebel narodowy. Oznaczałoby to wzrost obciążeń budżetowych w dziale rolnictwo szczególnie dla krajów pozostających w sytuacji beneficjentów netto pomocy ze środków unijnych. Polska do tej grupy państw należy i w jej interesie jest utrzymanie wspólnotowego charakteru polityki rolnej przez najbliższe 20–25 lat. Taki jest bowiem okres potrzebny na modernizację i restrukturyzację polskiego rolnictwa i polskich obszarów wiejskich, szczególnie w segmencie gospodarstw niskotowarowych i karłowatych. Obniżenie liczby pracujących w gospodarstwach rolnych będzie skutkiem tych przemian równocześnie ze wzrostem konkurencyjności polskiego rolnictwa.

PIŚMIENNICTWO

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 319/1 z 27.12.2006.

Jurcewicz A., 2005. Wspólna Polityka Rolna, [w:] Prawo rolne, Red. A. Stelmachowski, Lexis, Warszawa.

Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2006 roku. ARiMR, Warszawa 2007.

Winiarski B., 1994. Polityka ekonomiczna, wyd. 2, AE, Wrocław.

NATIONAL MEASURES OF SUPPORT OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT IN POLAND

Abstract. The paper presents system of Polish national measures of agriculture and rural development support in the period 1994–2006. Author describes system background and legal aspects of support mechanisms implementation with special consideration of the activity of Agency of Restructuring and Modernization of Agriculture.

Polish agricultural policy is based on the activity of governmental agencies and is coordinated by the Ministry of Agriculture and Rural Development. Up till 2004 it used a wide range of support instruments for farmers but mainly in the field of market intervention. Structural policy towards Polish rural areas was rather limited and selective.

After Poland accession to European Union more EU budget funds have been used and additional support for rural development and food economy was appointed.

On the other hand financial measures of producers support are stable since the middle of 1990 – ties and most of them are connected with the preferential credits (with subsidies to rate)

The role of national measures of agricultural policy could be much important after 2013 while the next reform of Common Agricultural Policy is to be implemented.

Key words: agricultural policy, national measures, preferential credits

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 15.05.2008