

KANCELARIA SENATU
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

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

LISTOPAD 2008

Spis treści

I. Ocena	1
1. Struktura dochodów i wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo	1
2. Rozliczenia z UE w 2009 r.....	6
3. Agencje płatnicze	9
3.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).....	9
3.2. Agencja Rynku Rolnego (ARR)	11
4. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)	15
5. Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)	16
6. Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.....	17
7. Pozostałe uwagi.....	17
II. Konkluzje.....	18

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Redakcja techniczna:
Jagoda Tracz-Dral

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

**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)**

I. Ocena

1. Struktura dochodów i wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo

Dochody budżetowe realizowane przez jednostki nadzorowane przez ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi planowane są w kwocie **1.294,87 mln zł** z czego m.in. w części rolnictwo – **21,87 mln zł**, rozwój wsi – **672,0 mln zł**, rynki rolne – **600,7 mln zł** oraz rybołówstwo – **0,28 mln zł**. Stanowią je wpływy z usług agrochemicznych, opłaty administracyjne, opłaty za badania roślin uprawnych i za czynności administracyjne związane z ich upowszechnieniem. Do tych dochodów wliczane są także dochody Agencji Nieruchomości Rolnych wynikające z gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także płynące z wynajmu pomieszczeń, opłaty produkcyjnej za przekroczenie limitu od cukru i glukozy oraz z kilku innych tytułów. Przyjmując, iż dochody budżetu państwa w **2009 r.** wyniosą **303.544,67 mln zł**, to udział w nich jednostek resortu rolnictwa i rozwoju wsi wyniesie **0,43%**, tj. **blisko dwukrotnie mniej niż w 2008 r. (0,79%)**. Dochody budżetów wojewodów w **2009 r.** wyniosą **28 mln zł** i pozostaną realnie na zbliżonym do 2008 r. poziomie.

Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi (z pominięciem środków na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej) w **2009 r.** wyniosą **19.380, 21 mln zł**, tj. **będą realnie niższe, uwzględniając stopę inflacji (2,9%), o 29,79% niż w 2008 r. ogólna kwota**

wydatków wzrasta do 36.426,218 mln zł, tj. realnie o 16,74% mniej niż w 2008 r. Stanowi to 6,02% wydatków budżetu państwa (bez KRUS) zaś z uwzględnieniem KRUS wynosi 11,32%. W tym pierwszym przypadku wskaźnik ten jest realnie o 29,79% niższy niż w 2008 r. a w drugim (wydatki z KRUS) o 17,26% mniejszy. Warto zwrócić uwagę, iż został on osiągnięty przy wyższej dynamice planowanych wydatków KRUS (ok. 5,2%) niż PKB (4,1%). W obu przypadkach zmniejsza się też udział tych wydatków w PKB, bez wydatków KRUS-u wyniesie on w 2009 r. 1,4% a z KRUS 2,64%. Odpowiednie wskaźniki dla 2008 r. wynosiły 2,12% oraz 3,38% (planowane wykonanie).

W 2009 r. zdecydowanie maleją potrzeby resortu rolnictwa w zakresie wydatków zapisanych w rezerwach celowych jako związane z finansowaniem i współfinansowaniem celów i projektów unijnych. W 2008 r. była to kwota ok. 6.766,74 mln zł. W 2009 r. będzie to suma ok. 5.439,2 mln zł, tj. o około 22,5% niższa. Dzieje się tak, iż z dziesięciu pozycji budżetowych w 2008 r., liczba finansowanych tytułów spadła do siedmiu. W 2009 r. wygaśnie też finansowanie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW na lata 2004-2006), współfinansowanie 5% sald SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego” oraz programu rybołówstwo i przetwórstwo ryb (2004-2006), a także współfinansowanie 4 projektów „Transition Facility” z zakresu doradztwa rolniczego, wzmocnienie administracji weterynaryjnej oraz przygotowania ARiMR do wdrożenia reformy WPR. Równocześnie maleją wydatki na rezerwy celowe przeznaczone na cele krajowe. W 2008 r. była to kwota 1.586,159 mln zł a w 2009 r. będzie to kwota 1.082,705 mln zł, tj. o ponad jedną trzecią mniejsza (realnie o 34,6%). Istotnie zmaleją wydatki na ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z 545 mln zł do 150 mln zł, tj. realnie o ponad 75%, dopłaty do paliwa rolnego z 650 mln do 500 mln, tj. realnie o blisko 26% oraz na finansowanie wypoczynku letniego dzieci z terenów wiejskich pochodzących z rodzin o niskich dochodach o ponad 84%. Wzrosną natomiast środki przeznaczone na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej realnie o 17,87%, a także na kredyt na program poakcesyjnego wsparcia obszarów wiejskich o 23,4%. Nie przewiduje się natomiast w rezerwach celowych na 2009 r. środków na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, na które w 2008 r. przeznaczono kwotę 25 mln zł, a także co dawniej bywało, na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej oraz na program wsparcia rozwoju sektora bydła mięsnego. W sumie rezerwy celowe planowane w budżecie rolnym na 2009 r. zarówno na cele związane i niezwiązane z członkostwem Polski w UE wyniosą 6.521,91 mln zł, podczas gdy w 2008 r. wyniosły 8.352,898 mln zł. Redukcja planowanych wydatków sięga realnie 24,82%, a więc rezerwy te będą blisko o ¼ niższe.

Niemniej środki na finansowanie i współfinansowanie podstawowych programów unijnych będą w budżecie zabezpieczone. Mowa tu o dopłatach i innych płatnościach na rzecz Wspólnej Polityki Rolnej (nie licząc prefinansowania płatności bezpośrednich) w wysokości 1.987,809 mln zł, tj. realnie o 56,5% mniej niż w 2008 r., współfinansowaniu programów unijnych realizowanych przez ARR – 198,76 mln zł (4,3 razy więcej niż w 2008 r.), współfinansowaniu SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004–2006 – 75,54 mln zł (realnie o ok. 2,6% więcej niż w 2008 r.), o PO „Zrównoważony rozwój rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów wiejskich” – 3,63 mln zł (pozycja w 2008 r. nie występowała) i na pomoc techniczną (finansowanie i współfinansowanie) dla realizacji Sektorowych Programów Operacyjnych oraz PROW na lata 2007–2013 w wysokości 1.055 mln zł. Podstawową pozycją budżetową w rezerwach celowych na 2009 r. staje się Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, na którego realizację strona polska przeznaczona 3.172,319 mln zł, tj. realnie o ok. 79,3% więcej niż w 2008 r. Warto zauważyć, iż kwota ta stanowi ok. 48,6% ogółu planowanych wydatków w ramach rezerw celowych na 2009 r., podczas gdy w 2008 r. było to ok. 21%. Poza współfinansowaniem celów i projektów unijnych w sektorze rolnym budżet na 2009 r. przewiduje środki na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej w wysokości 16.169,49 mln zł, tj. realnie więcej o 22,67% niż w 2008 r. Wygasło natomiast prefinansowanie dwóch Sektorowych Programów Operacyjnych dotyczących Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Rybołówstwa i Przetwórstwa Ryb, co miało miejsce jeszcze w roku ubiegłym. Warto też zauważyć, iż środki z UE na realizację Programów Operacyjnych zasilające budżet krajowy przewidywane są w 2009 r. tylko w odniesieniu do PO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb w wysokości 124,46 mln zł, co stanowi realnie tylko 31,56% świadczeń z 2008 r. Malejący udział środków z UE w budżecie na 2009 r. wynika z wygaśnięcia finansowania PR Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także programów Phare i „Transition Facility”, finansowanych w latach ubiegłych. Ogółem więc środki na Rolnictwo i KRUS z budżetu krajowego i unijnego wraz z współfinansowaniem i prefinansowaniem w 2009 r. wyniosą 52.595,619 mln zł i będą realnie o 7,87% niższe niż w 2008 r., jednakże o 17,6% większe niż w 2007 r., 59,1% większe niż w 2006 r. i 81,6% większe niż w 2005 r. Okazuje się, iż budżet rolny w 2009 r. stanowi wyraźny punkt zwrotny w dotąd wydatnej progresji wydatków. Można odnotować, iż po 4,5 letnim okresie członkostwa Polski w UE i sukcesywnym wzroście wydatków budżetowych zapoczątkowany został wyraźny spadek ich dynamiki. Niemniej ich poziom w 2009 r. jest mimo tego spadku nieporównanie wyższy niż w pierwszych trzech latach objęcia

polskiego rolnictwa WPR, tj. w okresie 2005–2007. Jeśli idzie o wydatki na rolnictwo według części budżetowych to w 2009 r. będą one niższe realnie o 1,64%, przy czym w odniesieniu do samego rolnictwa i łowiectwa spadek ten będzie wynosił 2,1%. **Zdecydowanie mniejsze będą wydatki na rozwój wsi, które są realnie niższe o 36,7% i rynki rolne niższe aż o 56,5%. Realnie wzrosną natomiast wydatki na rybołówstwo o 26,45% i bardzo znacząco budżety wojewodów, bo aż o 170,17%, głównie w zakresie rolnictwa i łowiectwa, co należy uznać za wyróżnik w budżecie rolnym na 2009 r.**

Dynamikę realnych wydatków w budżecie krajowym i wojewodów na cele rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, dokumentuje szczegółowo poniższe zestawienie przyrostów i spadków planowanych wydatków na ważniejsze tytuły budżetowe.

1.1. Przewiduje się realny przyrost wydatków budżetowych w 2009 r. na następujące cele:

Lp.	Cele	Wydatki w mln zł	Dynamika w % (realnie do 2008 r.)
1	Melioracje wodne (budżety wojewodów)	509,68	+343,25
2	Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa (budżety wojewodów)	101,42	+282,79
3	Administracja publiczna (łącznie rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne)	115,1	+48,03
4	Graniczne Inspektoraty Weterynaryjne	10,45	+41,64 (2)
5	Oświata i wychowania (szkoły zawodowe, kształcenie i doskonalenie nauczycieli, pozostała działalność)	103,87	+31,74 (2)
6	Powiatowe Inspektoraty Weterynaryjne	208,55	+30,69 (2)
7	Główny Inspektorat Weterynarii	11,27	+27,91
8	Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	37,7	+24,26 (2)
9	Kredyt na program poakcesyjnego wsparcia obszarów wiejskich	152,905	+23,41
10	Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej (budżet krajowy)	276,8	+17,87
11	Wojewódzkie Inspektoraty Weterynaryjne	107,82	+13,15 (2)
12	Centrum Doradztwa Rolniczego (budżet krajowy)	11,2	+10,06 (2)
13	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (budżety wojewodów)	26,76	+8,12 (2)
14	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	19,35	0,0

1.2. Przewiduje się realny spadek wydatków budżetowych w 2009 r. na następujące cele:

Lp.	Cele	Wydatki w mln zł	Dynamika w % (realnie do 2008 r.)
1	Sfinansowanie wypoczynku letniego dzieci z terenów wiejskich, pochodzących z rodzin o niskich dochodach	3,0	-84,03
2	Ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich	150,0	-75,38
3	Ochrona roślin (budżety wojewodów)	0,92	-37,19 (1)
4	Dopłaty do paliwa rolniczego	500,0	-25,98 (1)
5	Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe (budżety wojewodów)	53,96	-13,70 (1)
6	Spółki wodne	2,85	-5,73
7	Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt	5,49	-5,33 (1)
8	Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego (CBR i Muzea)	5,66	-4,53
9	Centralny Ośrodek Badań Odmian Uprawnych	30,20	-3,13 (1)
10	Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego	165,87	-3,09 (1)
11	Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (budżet krajowy)	11,44	-3,07
12	Ochrona roślin (budżet krajowy)	2,9	-2,9
13	Rolnictwo ekologiczne	12,5	-2,9
14	Postęp biologiczny w produkcji roślinnej	20,0	-2,9 (1)
15	Postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej	103,83	-2,9 (1)

Oznaczenia:

- (1) Spadek kolejny raz
- (2) Wzrost kolejny raz

Ponadto w strukturze wydatków w budżetach wojewodów pojawia się w 2009 r. **nowa pozycja dotycząca Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 w kwocie 79,48 mln zł**, zaś w wydatkach na rynki rolne spłata kolejnej raty na rzecz Wspólnoty z tytułu kary za nadwyżkę zapasów produktów rolnych innych niż cukier w wysokości **10,43 mln zł**, tj. **o 13,3% realnie mniej niż w 2008 r.**

Porównanie dynamiki wydatków na te same pozycje budżetowe w 2008 r. i 2009 r. pokazuje, iż jakkolwiek w 2009 r. utrzyma się symetria przyrostów i spadków wydatków co do liczby pozycji budżetowych (w dwunastu pozycjach wydatki wykazują wzrost i w tyluż pozycjach spadek, podobnie jak to było w 2008 r.), to jednak dynamika przyrostów jest blisko 10-krotnie wyższa niż dynamika spadków. Cieszy blisko 3,5-krotny przyrost środków na wydatki związane z melioracjami wodnymi, jak też 2,8-krotny przyrost na prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa w budżetach wojewodów. Zauważyć też trzeba konsekwentny wzrost wydatków na ochronę weterynaryjną w województwach, powiatach i granicznych inspektoratach, a także na działalność w zakresie inspekcji jakości handlowej artykułów rolno-

spożywczych. Martwi natomiast od lat powtarzający się regres w wydatkach na postęp biologiczny w produkcji roślinnej i zwierzęcej, jak też instytucje z nim związane (Centralny Ośrodek Badań Odmian Uprawnych oraz Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt), a także na działalność Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego, spółek wodnych czy ochronę roślin, zarówno w budżecie krajowym jak i wojewodów. Gwoli ścisłości przyznać jednak trzeba, że w dziewięciu na dwanaście wyszczególnionych pozycji spadki realnych wydatków są jednocyfrowe, a w czterech określone są poziomem planowanej inflacji. Pozwala to korzystniej niż w latach ubiegłych ocenić plan wydatków w zakresie krajowego budżetu. Niebagatelny wpływ na tą opinię ma też wielokrotnie wyższa dynamika przyrostów nakładów niż ich spadków, o czym wyżej była mowa. Zauważam jednak, iż amplituda spadku wydatków budżetowych planowanych na 2009 r. jest niższa niż w latach poprzednich.

2. Rozliczenia z UE w 2009 r.

Członkostwo Polski w UE znajduje odzwierciedlenie w zakresie planu wydatków budżetowych na rolnictwo i łowiectwo, rozwój wsi i rynki rolne w 2009 r. Dotyczą one środków z UE na kontynuację programów operacyjnych oraz współfinansowania i prefinansowania programów i zadań Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej.

Lp.	Wydatki	2009 r. w mln zł	2008 r. w mln zł	Nominalny wzrost / spadek w %
		Ceny bieżące		
1	I. Środki z UE w 2009 r. w mln zł w tym: • PO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb • PO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	124,48 124,46 0	1.993,826 361,182 1.632,644	-95,76 -65,54 0
2	II. Współfinansowanie i finansowanie w 2009 r. WPRiR i programów UE w sektorze żywnościowym (Potrzeby resortu rolnictwa w zakresie wydatków w części 83 – Rezerwy celowe) w tym: • Wspólna Polityka Rolna – dopłaty i inne płatności (w tym uzupełniające płatności bezpośrednie) • Wspólna Polityka Rybacka • Współfinansowanie programów unijnych realizowanych przez ARR	5.439,205 1.987,809 0,09 198,761	6.766,739 4.284,716 pozycja nie wystąpiła 46,124	-19,62 -53,61 pozycja nie wystąpiła -76,79

	<ul style="list-style-type: none"> • Współfinansowanie SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” • Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 • PO Zrównoważony rozwój rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów nadbałtyckich 2007-2013 	75,538	71,623	+5,47
		3.172,319	1.750,479	+81,23
	<ul style="list-style-type: none"> • Pomoc techniczna (finansowanie i współfinansowanie) Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego, rozwój obszarów wiejskich, SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, PROW 2004-2006, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007- 2013 	3.633	pozycja nie wystąpiła	pozycja nie wystąpiła
		1.055	42,745	-97,53
3	Pozycje nie występujące w 2009 r. <ul style="list-style-type: none"> • Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004-2006 • Współfinansowanie SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006 • Finansowanie 5% salda SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich 2004-2006” • Finansowanie 5% salda SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” • Współfinansowanie 4 projektów „Transition Facility” z zakresu doradztwa rolniczego, wzmocnienie administracji weterynaryjnej oraz przygotowanie ARiMR do wdrażania reformy WPR 	0	136,154	0
		0	167,851	0
		0	226,611	0
		0	38,349	0
		0	2,087	0
4	III. Środki na prefinansowanie SPO i Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej <ul style="list-style-type: none"> • SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich • SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 	16.169,401	12.934,025	+25,01
		0	10,0	0
		0	48,0	0
5	IV. Środki własne UE w postaci składki Polski do budżetu UE przy przeliczeniu wg prognoz dla 2009 r. 3,35 PLN/Euro	12.573,808	12.080,123	+4,08
6	V. Środki z UE w 2009 r. łącznie z prefinansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, które nastąpi w latach 2009-2010	16.293,861	14.928,251	+9,15

Powyższe wyliczenia dowodzą, iż wydatkowaniu z krajowego budżetu 1,0 zł na współfinansowanie i finansowanie projektów unijnych i celów Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej (5.439,205 mln zł) w 2009 r. towarzyszy 3,0 zł wydatkowane na finansowanie i prefinansowanie celów i programów UE w sektorze żywnościowym, oczywiście po

zwrocie do budżetu krajowego środków z budżetu UE, co nastąpi w latach 2009-2010 oraz po opłaceniu składki do budżetu UE za 2009 r. Pamiętać należy, iż w przepływach finansowych z UE występuje blisko roczne odroczenie. Na płatności bezpośrednie (obszarowe) realizowane przez UE w 2009 r. składać się bowiem będą niezrealizowane płatności za rok 2008 w planowanej wysokości 80% należnej kwoty oraz 20% należności za rok 2009, przy czym wypłata tych ostatnich rozpocznie się 1 grudnia 2009 r. Pozostała część należności za 2009 r. będzie realizowana do 30 czerwca 2010 r. Warto pamiętać, iż należności za rok 2008 płatne w 2009 r. zostaną ostatecznie wyliczone w oparciu o ustalony przez Komisję Europejską kurs EUR/PLN na 2009 r., **podobnie jak składka Polski do budżetu UE na 2009 r., wg kursu z dnia 31.12.2008 r. W 2009 r. składka ta jest szacowana na 12.573,808 mln zł przy planowanym kursie PLN/EURO 3,35 zł przyjętym w prognozie średniorocznej (wg uzasadnienia do Ustawy budżetowej na rok 2009, s. 147).** Należy w tym miejscu przypomnieć, iż ewentualna aprecjacja kursu złotego spowoduje automatyczny wzrost składki w walucie unijnej, zaś należne Polsce środki w euro w związku z WPRiR będą odpowiednio pomniejszane przez różnice kursowe.

Jeśli wziąć pod uwagę środki z UE w 2009 r. łącznie z wydatkowaniem na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej w wysokości **16.293,861 mln zł to jest to kwota o 3.760,053 mln zł wyższa od przewidywanej składki Polski do budżetu UE. Różnica ta jest 3,6 razy wyższa niż w 2008 r. i wykazuje tendencję wzrostu. W 2008 r. była ona 2,7 razy wyższa niż w 2007 r. Kwota przyznana Polsce przez UE na rozwój rolnictwa, wsi oraz rynków rolnych w postaci funduszy unijnych, jak też środków wyłożonych na prefinansowanie zadań WPRiR w 2009 r. wynosi 16.293,861 mln zł, tj. 48,49% ogólnej kwoty planowanych w 2009 r. dochodów ze środków UE i z innych źródeł nie podlegających zwrotowi (33.601,469 mln zł wg uzasadnienia ustawy budżetowej, s. 41).** Warto podkreślić, iż odsetek ten wykazuje tendencję rosnącą, gdyż wg projektów kolejnych ustaw budżetowych w 2008 r. wynosi 41,49%, w 2007 r. – 43,28%, a w 2006 r. – 43,32%. Liczby te dowodzą utrzymującej się kluczowej pozycji sektora rolno-żywnościowego oraz rozwoju wsi i obszarów wiejskich we wspólnotowej polityce gospodarczej UE wobec Polski. **Można przyjąć, iż o ile na 1,0 zł wniesiony przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypada w 2009 r. 2,69 zł środków przyznanych Polsce przez UE (w 2008 r. planowano 3,77 zł, w 2007 r. – 2,53 zł, a w 2006 r. – 2,44 zł) to z tego 1,30 zł przeznaczane jest na cele sektora rolno-żywnościowego z rybołówstwem i przetwórstwem ryb włącznie.** W poprzednich latach odpowiednie liczby wynosiły: w 2008 r. – 1,56 zł, w 2007 r. – 1,10 zł, a w 2006 r. – 1,06 zł. Z całym więc przekonaniem można powiedzieć, iż rolnictwo, obszary wiejskie i rybołówstwo

w Polsce, także w 2009 r. **będą największym beneficjentem procesu integracji Polski z UE, niemniej jak wykazują to przytoczone liczby, będzie to w stopniu niższym niż w 2008 r., ale wyższym niż w latach 2006–2007.** Z obowiązku recenzenta pragnę jednak zauważyć, iż dynamika przyrostu środków unijnych przeznaczonych na kontynuację programów operacyjnych z udziałem funduszy strukturalnych oraz prefinansowanie jest od 2007 r. malejąca, głównie za sprawą wygaszania finansowania w dużym stopniu już zrealizowanych zadań i celów przyjętych programów operacyjnych.

3. Agencje płatnicze

3.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)

Projekt planu finansowego ARiMR na 2009 r. został sporządzony w układzie przychodowo-kosztowym (memoriałowym). **Łączna kwota planowanych na 2009 r. przychodów ogółem wynosi 1.285,38 mln zł, tj. realnie o 6,13% mniej niż przewidywało wykonanie budżetu w 2008 r., w tym przewidziano dotację podmiotową z budżetu państwa 1.150 mln zł** oraz dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne w wysokości **94,54 mln zł, tj. realnie o 54,67% więcej niż w 2008 r.** Ponadto na przychody ARiMR w 2009 r. składają się przychody własne w wysokości 34,15 mln zł i pozostałe w wysokości 6,69 mln zł. W pierwszym przypadku jest to realnie o 38,06% mniej, w drugim 88,75% mniej niż w 2008 r.

Wydatki z tytułu krajowej działalności pomocowej dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych wyniosą w 2009 r. 1.214,802 mln zł, tj. realnie o 10,95% więcej niż w 2008 r. Na kwotę tę w największym stopniu składają się dopłaty do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych **853,98 mln zł** oraz kredytów przeznaczonych na likwidację skutków klęsk żywiołowych **245,87 mln zł**, a także na pomoc dla zakładów utylizacyjnych, zajmujących się przetwarzaniem, transportem oraz spalaniem mączek wyprodukowanych ze zwłok przeżuwaczy oraz świń **55 mln zł**. Do pozycji tej wliczane są także krajowe płatności do powierzchni upraw rzepaku wykorzystywanego na cele energetyczne **8,32 mln zł** oraz finansowanie zalesienia gruntów rolnych **42,58 mln zł**. Te pięć tytułów wyczerpuje **99,25%** środków na działalność pomocową jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych. Pozostałe tytuły stanowią: finansowanie działalności administracyjnej grup producenckich, działalność informacyjno-promocyjna, wydatki związane z identyfikacją i rejestracją zwierząt, realizacja udzielonych poręczeń i gwarancji, pomoc finansowa na przygotowanie wniosków o rejestrację nazw specyficznych produktów rolnych lub środków spożywczych. Wszystkie wydatki z tych tytułów, z wyjątkiem finansowania działalności administracyjnej grup producenckich **są realnie nie**

niższe niż w 2008 r. Z kolei środki przekazane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wyniosą w 2009 r. 380,66 mln zł i jest to kwota o 7,13% realnie wyższa niż w 2008 r.

Na koszty bieżące działalności ARiMR zaplanowano kwotę **1.214,802 mln zł, tj. realnie 10,95% więcej niż w 2008 r.** Obejmują one koszty materiałów i energii, remontów, usług obcych, podatki i opłaty, wynagrodzenia i składki od wynagrodzeń, oraz pozostałe koszty. Z wymienionych rodzajów kosztów tylko nakłady na remonty oraz składki od wynagrodzeń planowane są w wysokości realnie niższej niż w 2008 r. odpowiednio o 44,5% i 8,4%. Warto jednak zauważyć, iż planowane wynagrodzenia są realnie o 3% wyższe niż w 2008 r. przy tej samej średniorocznej liczbie zatrudnionych. W 2009 r. ARiMR, jako jeden z największych krajowych pracodawców, planuje zatrudnić 11.558 osób w przeliczeniu na pełne etaty i po raz pierwszy nie jest to liczba rosnąca, co oznacza, iż przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników stałych wynosić będzie 3.892 zł, przy istotnym zróżnicowaniu płac w centrali Agencji i jej oddziałach regionalnych.

W sumie wynik finansowy ARiMR (bez kosztów amortyzacji szacowanych na 200 mln zł) określany różnicą między przychodami ogółem a kosztami jest ujemny i w 2009 r. wyniesie -1.559,247 mln zł co oznacza, że deficyt wydatków realnie wzrośnie w stosunku do 2008 r. o 42,78%. Trzeba przy tym pamiętać, iż koszty działalności pomocowej Agencji, dotyczące dopłat do oprocentowania kredytów bankowych są oszacowane wg obowiązującej stopy redyskonta weksli NBP są ruchome, co powoduje, iż w przypadku jej wzrostu, ogólny deficyt zwiększy się.

Porównując poziom planowanych kosztów (wydatków) ogółem z wartością posiadanych środków (przychodów) ogółem, średni statystyczny stopień ich zabezpieczenia dla każdego z planowanych zadań wynosi realnie 45,2%. Wskaźnik ten sukcesywnie się pogarsza, gdyż w 2008 r. wynosił 55,4, zaś w 2007 r. 71,2%. Biorąc pod uwagę, iż w pierwszej kolejności będą finansowane zobowiązania wymagalne Agencji, które na koniec 2009 r. planowane są na 1.538,945 mln zł, to **na wydatki bieżące i uruchomienie środków pomocowych w 2009 r. w tym dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, czy innych dopłat, środków budżetowych będzie odpowiednio mniej. Stąd trzeba mieć świadomość, iż ich realizacja jest w istotnym stopniu zależna od znalezienia sposobu sfinansowania zadań Agencji (np. przez kredyt),** jak również jest funkcją decyzji w zakresie skali innych wydatków statutowych. Główną przesłanką planowanego deficytu będzie jednak faktyczny stan realizacji planu finansowego ARiMR w 2008 r. na dzień 31.12.2008 r. **Niemniej zapisane dla ARiMR w projekcie ustawy**

budżetowej na 2009 r. środki finansowe, także w tym roku nie zabezpieczają w pełni finansowania zadań zaplanowanych do realizacji przez ARiMR.

Powyższe rozważania dotyczą zadań ARiMR finansowanych z dotacji budżetowych. **Nie uwzględniają jednak zadań zleconych realizowanych przez ARiMR a finansowanych ze środków będących w dyspozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz środków ujętych w rezerwach celowych. Biorąc pod uwagę tylko finansowanie przez ARiMR celów WPRiR UE planowane wydatki Agencji wzrastają w 2009 r. do kwoty 10.090,772 mln zł, nie licząc środków ujętych w rezerwach celowych. Kwota ta jest realnie niższa o 15,93% niż w 2008 r., przy czym nie zakłada ona współfinansowania projektów „Transition Facility”. Pomimo realnego obniżenia tej kwoty, jej wielokrotność w stosunku do wydatków samej ARiMR dowodzi znaczenia tej instytucji jako Agencji Płatniczej, wykonującej zadania finansowania celów i projektów z udziałem środków UE.**

3.2. Agencja Rynku Rolnego (ARR)

Agencja Rynku Rolnego będzie prowadziła w 2009 r. działalność związaną z administrowaniem mechanizmami WPR w tym interwencyjną, w ramach krajowych płatności uzupełniających, współfinansowania i prefinansowania z budżetu krajowego mechanizmów WPR oraz w zakresie dodatkowych zadań do realizacji w 2009 r., a także działalność administracyjną, zapewniającą realizację nałożonych działań.

W projekcie budżetu krajowego na 2009 r. na działalność ARR przewidziano 600,576 mln zł, tj. realnie 41,95% kwoty z 2008 r., a więc o ponad 58% mniej. Na wymienioną kwotę składają się dotacje i subwencje, które obejmują 191,814 mln zł z czego 141,814 mln zł przeznaczają się na wydatki administracyjne, a 50 mln zł na dopłaty z krajowego budżetu do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych tzw. projekt „szklanka mleka”. Pozostałą kwotę 400,576 mln zł przeznaczono na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE. Kwota ta zapisana w projekcie ustawy budżetowej różni się od zapotrzebowania na środki zgłoszonego przez ARR. W projekcie budżetu Agencji czytamy, iż źródłem działalności w ramach współfinansowania z budżetu krajowego mechanizmów WPR i płatności uzupełniających mają być dotacje celowe w kwocie 409,271 mln zł, a więc o 8,695 mln zł większej niż w projekcie ustawy budżetowej. Ponadto w dokumencie tym zapisano 8,126 mln zł na wydatki majątkowe (inwestycje i zakupy inwestycyjne). Natomiast działalność Agencji w ramach prefinansowania mechanizmów WPR w 2009 r. ma się odbywać w oparciu o pożyczkę z budżetu państwa do kwoty 1.092,252 mln zł.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż Agencja w oparciu o przepisy krajowe **zgłosiła zapotrzebowanie** na uruchomienie krajowych mechanizmów wsparcia **na kwotę 341 mln zł**, z czego w projekcie krajowego budżetu uwzględniono tylko **50 mln zł**. Tak więc należy podnieść, iż **potrzeby finansowe** dla realizacji krajowych mechanizmów wsparcia, ustanowionych w obowiązującym prawodawstwie **przewyższają przewidziane środki w projekcie budżetu o kwotę 291 mln zł**. W związku z powyższym w projekcie wydatków ARR na 2009 r. **brak jest środków na dopłaty krajowe do spożycia mleka i przetworów mlecznych na kwotę 90 mln zł (uwzględniono tylko 50 mln zł), rekompensaty za zaniechanie produkcji mleka 60 mln zł, wsparcie finansowe zużycia kwalifikowanego materiału siewnego w wysokości 132 mln zł oraz pomoc do zakładania plantacji trwałych w wysokości 9 mln zł**. Tak więc wysokość środków finansowych, uwzględnionych w projekcie planu finansowego Agencji na 2009 r. **nie zabezpiecza potrzeb finansowych Agencji na realizację mechanizmów krajowych określonych w aktualnych przepisach prawa**. Agencja zobowiązana jest jednakże do przyjmowania wniosków od zainteresowanych, ich terminowego rozpatrywania i wypłaty w określonych terminach. W powstałej sytuacji brak jest możliwości ich realizacji. Potrzebne są więc pilne odpowiednie dostosowania budżetowe albo zmiana przepisów prawa.

Przyglądając się bardziej szczegółowo projektowi współfinansowania poszczególnych tytułów budżetowych z krajowego budżetu zauważamy, iż dotyczą one wsparcia na rynku miodu **7,377 mln zł**, skrobi ziemniaczanej **37,235 mln zł**, wsparcia sektora drobiarskiego **9,577 mln zł**, a także programu działań promocyjnych **11,669 mln zł** i pokrycia kosztów podatku VAT od regulacji w ramach WPR na kwotę **33,314 mln zł**. ARR będzie współfinansowała także niektóre wydatki w zakresie krajowych płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego i plantatorów ziemniaków skrobiowych. W tym pierwszym przypadku współfinansowanie obejmuje kwotę **306,5 mln zł**, zaś w drugim **37,23 mln zł**. W sumie współfinansowanie w przedłożeniu Agencji wyniesie ma **409,271 mln zł**, tj. o wspomniane **8,695 mln zł** więcej niż zapisano w projekcie budżetu.

Z kolei na prefinansowanie przewidywanych wydatków w ramach mechanizmów WPR w 2009 r. ARR przewiduje zaciągnąć kredyt na kwotę 1.092,252 mln zł. Szczegółową charakterystykę wsparcia z tego tytułu poszczególnych rynków rolnych przedstawia Tabela 1. Uwzględnia ona planowane wydatki z podziałem na refundacje wywozowe (dotacje do eksportu) oraz produktów przetworzonych non-aneks I do krajów trzecich, a także na środki przeznaczone na interwencje, dopłaty, a w jednym przypadku rekompensaty. Pokazuje także dynamikę realnych wydatków w tym zakresie w

porównaniu do 2008 r. podkreślając kolejny raz wystąpienie spadku bądź wzrostu. Z zamieszczonych danych wynika, iż:

- **Występuje malejąca dynamika refundacji, interwencji i dopłat w 2009 r. na większości rynków rolnych.** Tendencja ta się utrwała.
- **Wzrastają jedynie dopłaty i refundacje eksportowe na rynku cukru** (blisko dwukrotnie) co wiąże się z eksportem cukru oraz wypłaty I raty pomocy restrukturyzacyjnej i dodatkowej na rzecz producentów i plantatorów oraz pomocą na rzecz dywersyfikacji. **Utrzymuje się też tendencja wzrostu pomocy żywnościowej dla uboższych krajów UE. Rośnie ona ponad dwukrotnie w stosunku do roku 2008.**
- Dawniejsze refundacje na rynku owoców i warzyw **zastąpił program unijny „Owoce w szkole”**, który wdrażany będzie na początku roku szkolnego 2009/2010.
- Działania stricte interwencyjne Agencji **ograniczają się tylko do zbóż, masła i mleka w proszku.**

Tabela 1. Zestawienie przewidywanych wydatków ARR w ramach prefinansowania mechanizmów WPR w 2009 r.

Wyszczególnienie	Kwota 2009r. w mln zł	Dynamika realna wydatków w stosunku do 2008 r. (projekt) * spadek / wzrost kolejny raz (w %)
1. Rynek zbóż w tym:	18,125	-23,3*
• Refundacje	0,744	
• Interwencja	17,381	
2. Rynek mięsa, drobiu i jaj w tym:	59,127	-47,8*
• Refundacje	49,551	
• Rekompensaty	9,576	
3. Rynek mleka i przetworów mlecznych w tym:	73,070	-4,55*
• Refundacje	2,198	
• Interwencja	21,885	
• Dopłaty	48,987	
4. Rynek skrobi ziemniaczanej w tym	11,310	-54,13*
• Refundacje	0,503	
• Dopłaty	10,807	
5. Rynek cukru w tym:	531,210	+195,54
• Refundacje	121,900	
• Dopłaty	409,310	
6. Rynek miodu w tym:	7,376	-17,01*
• Dopłaty	7,376	

7. Owoce w szkole w tym: • Dopłaty	10,754 10,754	po raz pierwszy
8. Rynek suszu paszowego w tym: • Dopłaty	1,497 1,497	-13,37
9. Rynek lnu i konopi w tym: • Dopłaty	0,633 0,633	-13,62
10. Dostarczanie nadwyżek żywności uboższej ludności UE w tym: • Zwrot kosztów pomocy żywnościowej	359,710	+230,48*
11. Program działań promocyjnych i informacyjnych (dopłaty)	19,440	-2,2
R A Z E M	1.092,252	+145,38

Uwaga:

* Refundacje dotyczą dopłat do eksportu oraz wywozu produktów przetworzonych non- aneks I do krajów trzecich.

Źródło: Informacja ARR o projekcie budżetu na 2009 r., Materiały Senackiej Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2008 r.; Obliczenia własne.

Struktura prefinansowania przedstawia się więc następująco: w 47% stanowią ją różnorakie dopłaty (w 2008 r. 15%), w **33%** zwrot kosztów związanych z dystrybucją pomocy żywnościowej (w 2008 r. 21%), **16%** z refundacjami wywozowymi (w 2008 r. 47%) i **tylko 4%** z interwencją rynkową (w 2008 r. 17%). **Równocześnie odnotować należy, iż przewidywane wpływy ARR w 2009 r. wyniosą 621,2 mln zł** i obejmować będą 599 mln zł na rynku cukru z tytułu opłat produkcyjnych od producentów cukru oraz izoglukozy i składek restrukturyzacyjnych za rok gospodarczy 2008/2009 i **22,2 mln zł** na rynku mleka i przetworów mlecznych (ze sprzedaży produktów). Ponadto wpływy z tytułu podatku VAT od sprzedaży towarów wyniosą **1,5 mln zł**. Jeśli idzie o plan finansowy ARR na 2009 r. to wg projektu przychody ogółem stanowiąc będą **217,774 mln zł**, a więc będą **realnie o 22,44% wyższe** niż w ustawie budżetowej w 2008 r. Na kwotę tą składa się wspomniana dotacja podmiotowa w kwocie **191,814 mln zł**, wydatki majątkowe **8,186 mln zł**, przychody własne **1,801 mln zł** oraz pozostałe przychody w kwocie **15,973 mln zł**. Z kolei koszty ogółem wyniosą **207,443 mln zł**, co pozwala określić wynik finansowy Agencji na **+10,331 mln zł** przy średniorocznej liczbie zatrudnionych **1300 osób** w przeliczeniu na pełne etaty, tj. **o 20 osób mniej niż w 2008 r.** Na wynagrodzenia przeznaczają się jednak **87,680 mln zł**, tj. o **2,16%** realnie więcej niż w 2008 r. Stanowią one **42,3%** ogółu kosztów. **Tak więc łączne planowane wydatki budżetowe ARR w 2009 r. wyniosą 1.701,523 mln zł** i obejmą mechanizmy WPR związane z prefinansowaniem (1.092,252 mln zł), z

współfinansowaniem, w tym płatności uzupełniające, wsparcie rynku miodu, działań informacyjnych i promocyjnych, „Owoce w szkole”, wsparcie rynku drobiarskiego, VAT, mechanizmy krajowe 50 mln zł (Program „szklanka mleka”) i wydatki administracyjne 141,814 mln zł. Z kolei przewidywane wpływy ARR obejmą 621,2 mln zł, tj. będą ok. 2,74 razy niższe. Z obowiązku recenzenta należy dodać, iż ARR w 2009 r. będzie realizować wydatki z tytułu pomocy technicznej w ramach działań promocyjnych i interwencyjnych w PROW 2007-2013 w kwocie 0,844 mln zł, z czego 0,633 mln zł stanowi udział budżetu UE, 0,211 mln zł udział budżetu krajowego. W 2008 r. środki na ten cel wynosiły 0,919 mln zł, tj. były realnie o 6% wyższe.

4. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)

Kwota dotacji budżetowej wydatkowana na potrzeby KRUS w 2009 r. będzie wynosiła 17.046,010 mln zł, tj. realnie o 5,18% więcej niż w 2008 r. Jest to ok. 88% projektowanych w 2009 r. wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne. Warto zauważyć, iż w 2008 r. było to 80,4%, w 2007 r. – 88,4%, w 2006 r. udział ten wynosił 181%, w 2005 r. – 182%, w 2004 r. – 213%, w latach 2001–2002 ponad 400%. Udział ten w 2009 r. chociaż wyższy niż w 2008 r. to jest ponad 2,2 razy niższy niż trzy lata temu. Można przeto twierdzić, iż na przestrzeni ostatniej dekady występuje tendencja do malejącego udziału KRUS w ogóle wydatków na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, przy czym w 2009 r. uległa ona zahamowaniu ze względu na wzrost o 8% tego udziału w stosunku do roku poprzedniego. O ile więc w dłuższym okresie sprawdza się teza, iż udział wydatków na KRUS maleje za sprawą rosnącego finansowania i współfinansowania przez stronę polską projektów z udziałem środków UE oraz dopłat i innych płatności w ramach WPR, to w 2009 r. trudno tak twierdzić. **Względnemu zmniejszeniu zaangażowania unijnego w finansowanie i współfinansowanie WPR w Polsce towarzyszy wzrost udziału wydatków na KRUS, czyli wyższa socjalizacja budżetu niż w roku poprzednim.** Z kwoty dotacji do KRUS w 2009 r. 95,6 % przeznacza się na fundusz emerytalno-rentowy, 4,24% na świadczenia finansowane z budżetu państwa z zleczone do wypłaty z KRUS oraz 0,015% na renty strukturalne. Pozostałą część stanowią dotacje celowe do funduszu prewencji i rehabilitacji, na pokrycie składek na ubezpieczenia zdrowotne inwalidów wojennych i wojskowych, refundacja ulg dla tych osób z tytułu ubezpieczenia OC i AC i pozostałe wydatki obronne. Warto zauważyć, iż **dotacja z budżetu państwa stanowi w 2009 r. 96,74% ogółu wpływów do funduszy KRUS, a pozostałą część stanowią głównie przychody ze składek.** Łączna suma bieżących wydatków na KRUS w 2009 r. to około 5,3% ogółu projektowanych wydatków budżetu państwa. W latach poprzednich udział ten

wynosił w 2008 r. – **5,09%**, w 2007 r. – **5,9%**, w 2006 r. – **6,63%**, w 2005 r. – **6,93%**, w 2004 r. – **7,8%**, w 2003 r. – **8,7%**, w 2000 r. – **9,06%**, a w 1998 r. – **10,16%**. Oznacza to, iż na przestrzeni 12 lat zmniejszył się blisko o połowę, przy czym w 2009 r. nastąpiło wyhamowanie tendencji spadku i udział ten wzrósł o **0,21%** w stosunku do 2008 r. **Towarzyszy temu względne spowolnienie wzrostu wydatków na przemiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich finansowanych z udziałem funduszy unijnych.**

Pamiętać jednak trzeba, iż kumulacja negatywnych skutków społecznych niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych narastała przez wiele lat, stąd redukcja środków budżetowych na cele KRUS nie może wyprzedzać poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych. Może mieć jedynie charakter względny (zmniejszenie udziałów w wydatkach budżetowych), a nie dotyczyć ograniczenia poziomu dotacji do ubezpieczenia społecznego rolników. Przez dłuższy czas jeszcze trzeba będzie wspierać zarówno sferę ekonomiczną, jak i socjalną w gospodarstwach rolnych, w zgodzie z akceptowaną społecznie wizją przekształceń w obu sferach.

5. Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)

Do wydatków na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne zaliczyć należy także dotację państwa przewidzianą w planie finansowym ANR na wykup na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości od rolników przechodzących na rentę lub emeryturę w ramach realizacji przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. **W 2009 r. wyniesie ona 50 tys. zł** i jest realnie niższa niż w 2008 r. o stopę inflacji. Ponadto przychody ogółem Agencji wyniosą **146,6 mln zł** a koszty **152,6 mln zł**, co daje ujemny wynik finansowy w wysokości **-6 mln zł**. Deficyt ten równy jest planowanej w 2009 r. amortyzacji i zostanie pokryty z funduszu rezerwowego. Jest on taki sam jak w 2008 r. Powstał w warunkach zatrudnienia **960 osób** w przeliczeniu na pełne etaty, tj. tyle samo co w 2008 r., przy **59,9%** udziale wynagrodzeń w kosztach ogółem Agencji, tj. **o 1,6% więcej** (w cenach bieżących) niż w 2008 r. Dane te uzupełniają informacje odnośnie aktywów trwałych i obrotowych Agencji, planowanych na koniec grudnia 2009 r. odpowiednio **18 mln zł** i **50,8 mln zł**, łącznie **68,8 mln zł**, tj. mniejszych o **23,1 mln zł** (o ok. 25%) w 2009 r. niż w roku 2008. Z kolei zobowiązania według wartości nominalnej wyniosą na koniec 2009 r. **10 mln zł** i będą **o 6,8 mln zł** (tj. o ok.40%) **niższe niż w 2008 r.**

Natomiast plan finansowy Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na 2009 r. zakłada wielkość przychodów ogółem (głównie ze sprzedaży i korzystania z mienia zasobu) na kwotę **2.457 mln zł**, tj. realnie **o 6,75% więcej** niż przewidywane wykonanie w 2008 r. Z kolei koszty ogółem mają wynosić w 2009 r. **2.113,4 mln zł**, tj. realnie **5,62% mniej** niż w

2008 r. Daje to wynik finansowy w wysokości **+343 mln zł, tj. około 5-cio krotnie wyższy niż w 2008 r.** Zważyć trzeba, iż zysk ten osiągnięty będzie z uwzględnieniem nadwyżki za 2009 r. przekazywanej do budżetu państwa w 2010 r. w wysokości **543 mln zł oraz zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego w wysokości 652 mln zł.** Warto jednak pamiętać, iż wpływy z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa planuje się na kwotę **2.093 mln zł**, zaś wydatki ogółem wyniosą **2.216,6 mln zł** z czego **1.512 mln zł** stanowić będą przekazy zewnętrzne. Tak więc różnica planowanych wpływów i wydatków wyniesie na koniec 2009 r. **123,6 mln zł**, przy czym na rachunkach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zgromadzone zostaną środki w wysokości **663 mln zł**. Równocześnie należności i roszczenia Zasobu ANR Skarbu Państwa wyniosą w 2009 r. **1.602 mln zł** i będą o **100,2 mln zł** wyższe niż w 2008 r., zaś zobowiązania wyniosą **895 mln zł** i będą o **317 mln zł** niższe niż w **2008 r.** Limit poręczeń i gwarancji kredytowych utrzyma się natomiast na takim samym poziomie **30 mln zł. Warto dodać, iż taki sam w stosunku do 2008 r. pozostanie stan zatrudnienia.** Średnioroczna liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty wyniesie **1400 osób**, zaś poziom wynagrodzeń wraz z narzutami będzie realnie wyższy o **7,65%** w stosunku do 2008 r.

6. Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych

Przychody Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych zaplanowano w 2009 r. w wysokości **35,3 mln zł**, tj. realnie o **7,19% mniej** niż w przewidywanym wykonaniu w 2008 r. Tak samo zaplanowano wydatki Funduszu. Warto dodać, iż Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych jest tworzony z **20%** zgromadzonych dochodów funduszu terenowego, który pozostaje w gestii samorządów województw. Wchodzą do niego należności za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i opłat za użytkowanie nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej, a także różnorakie opłaty karne i darowizny. Środki Funduszu przeznacza się na ochronę, rekultywację i poprawę jakości gruntów rolnych oraz na wypłatę odszkodowań przewidzianych ustawą. Stan Funduszu na koniec 2009 r. wyniesie **ma 3,783 mln zł, tj. tyle samo ile na koniec grudnia 2008 r.**

7. Pozostałe uwagi

Z eksperckiego obowiązku należy odnotować, iż Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2008 r. zgłosiła do projektu budżetu trzy poprawki:

- **zwiększyć środki przeznaczone dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z kwoty 10.090,772 mln zł do 10.290,772 mln zł, tj. o 200 mln zł z przeznaczeniem na dopłaty do oprocentowania kredytów,**
- **zwiększyć w rezerwach celowych środki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów zadań Inspekcji Weterynaryjnej z kwoty 276,800 mln zł do 346,800 mln zł, tj. o 70 mln zł,**
- **zwiększyć w rezerwach celowych środki na ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z kwoty 150 mln zł do 330 mln zł, tj. o 180 mln zł.**

Źródłem pokrycia tych wydatków w sumie na kwotę 450 mln zł ma być odpowiednie zmniejszenie wydatków na Finansowanie WPR, programów operacyjnych, w tym programów pomocy technicznej, innych programów finansowanych z budżetu UE, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i EOG, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, a także na pokrycie potrzeb wynikających z różnic kursowych przy realizacji programów finansowych z UE oraz z kontraktów wojewódzkich, w tym Program Budowy i Napraw Dróg Lokalnych z kwoty 23.651,603 mln zł do kwoty 23.201,603 mln zł (cz. 83, dz. 758, rozdz. 75818, poz. 8). Do daty sporządzenia niniejszej opinii poprawki nie były przez Sejm głosowane. Podobnie nie jest też uchwalony projekt budżetu.

II. Konkluzje

1. Projekt wydatków budżetowych państwa na 2009 r. w części poświęconej Rolnictwu, Rozwojowi Wsi i Rynkom Rolnym wyodrębnia trzy wyraźne części. W pierwszej określone są wydatki na **Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne**, w tym rezerwy celowe wraz z współfinansowaniem programów WPRiR łącznie na kwotę 19.380,21 mln zł, tj. realnie o 29,79% więcej niż w 2008 r. W drugiej części wydatki te powiększono o środki przewidziane planem finansowym KRUS, co spowodowało, że pierwotna kwota wzrosła o 17.046,01 mln zł, tj. do sumy 36.426,218 mln zł, tj. realnie o 16,74% mniej niż w 2008 r. W trzeciej części uwzględniono środki z UE łącznie z prefinansowaniem przez stronę polską Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej (WPRiR) w okresie 2009–2010 w wysokości 16.293,861 mln zł. Tak więc łączna suma wydatków na **Rozwój Rolnictwa, Wsi i Rynków Rolnych** oraz na współfinansowanie i prefinansowanie

w budżecie 2009 r. wyniesie 52.720,079 mln zł, tj. o 7,84% mniej niż w 2008 r. (wówczas 57.207,67 mln zł). Warto tu podkreślić, iż udział wydatków budżetu państwa bez KRUS i świadczeń unijnych wyniesie w 2009 r. 6,02% wydatków budżetu państwa (w 2008 r. było to 8,58%) a z uwzględnieniem KRUS 11,32% (w 2008 r. 13,68%). Należy przypomnieć, iż jeszcze w 2002 r. udział rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych w wydatkach budżetowych wynosił 1,98%, a w całym okresie 1997–2003 tzn. przed przystąpieniem Polski do UE 2,23%. Można więc przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten w 2009 r., tj. po pięciu latach członkostwa jest 2,7 razy wyższy niż przed akcesją Polski do UE. Jeśli idzie o udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (bez KRUS) w PKB to w 2009 r. wyniesie on 1,40%. Gdy wziąć pod uwagę także wydatki na KRUS to wskaźnik ten wzrasta do 2,64%, zaś z KRUS, środkami z UE i prefinansowaniem przez stronę polską do 3,82%, tj. tyle ile w 2007 r., podczas gdy w 2008 r. wyniósł 4,57%, a w 2006 r. 3,3%.

2. Dynamika wydatków na cele finansowane wyłącznie ze środków krajowych pozostaje w 2009 r. względnie zrównoważona podobnie jak w 2008 r. W czternastu ważniejszych pozycjach wydatki wykazują wzrost bądź stagnację, w piętnastu spadek, przy czym suma przyrostów w % jest blisko 3–krotnie wyższa niż dynamika spadków, co oznacza, że ważne cele krajowego budżetu rolnego mogą być pełniej zaspokojone niż w 2008 r. W latach 2008-2007 sytuacja była odwrotna. Wyższa była dynamika spadków niż wzrostów wydatków budżetowych. Po drugie, stabilizuje się kierunek wzrostu wydatków w budżecie krajowym i wojewodów na cele Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Rynków Rolnych. W projekcie budżetu powtarzają się preferencje ustawodawcy dla finansowania celów związanych z działalnością weterynaryjną, oświatową i wychowaniem młodzieży na obszarach wiejskich, kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Równocześnie maleją wydatki m.in. na ochronę roślin, postęp biologiczny w produkcji i hodowli roślin i zwierząt oraz Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego. To co można uznać za novum w opiniowanym projekcie budżetu, to bardzo wyraźny, bo aż 3,5–krotny przyrost środków na melioracje wodne, jak też 2,8–krotny przyrost na prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa w budżetach wojewodów, a także na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt i dofinansowywanie realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej w budżecie krajowym i kredytowanie programu poakcesyjnego wsparcia obszarów wiejskich. Brak stabilizacji wydatków budżetowych zauważa się natomiast w odniesieniu m.in. do spółek wodnych, ochrony roślin oraz rolnictwa ekologicznego. Wypada też podkreślić, iż w rezerwach celowych finansowanych wyłącznie z krajowego budżetu planowana jest kwota

1.082,705 mln zł, tj. o ponad jedną trzecią realnie mniej niż w 2008 r. W sumie uprawnione jest twierdzenie, iż wprawdzie w 2009 r., tj. w piątym roku członkostwa Polski w UE **zaznaczył się spadek wydatków w budżecie rolnym Polski, niemniej ich poziom pozostanie istotnie wyższy niż w pierwszych latach członkostwa Polski w UE.**

3. Przepływy środków finansowych pomiędzy UE a Polską w zakresie Rolnictwa, Wsi, Rynków Rolnych i Obszarów Wiejskich w 2009 r. przyniosą stronie polskiej efekty netto. Składka Polski do budżetu UE, którą w 2009 r. szacuje się na 12.573,808 mln zł będzie wyższa o 493,685 mln zł od płaconej w 2008 r. Równocześnie będzie niższa o 2.720,053 mln zł od przyznanych Polsce (i refinansowanych) środków z UE na programy unijne i płatności w budżecie rolnym w 2009 r. Stanowi ona tylko 77,17% środków przyznanych Polsce jako środki UE, bądź prefinansowane przez Polskę w formie wydatków na SPO oraz WPRiR, podczas gdy w 2008 r. było to **80,92%, tj. o 3,75% więcej.** Dodać jednak należy, że **ogólna suma wydatków planowanych ze środków unijnych w 2009 r.** zawiera poza wydatkami ze środków UE na cele budżetu rolnego w Polsce (łącznie z prefinansowaniem **16.293,861 mln zł**), także **3.961,645 mln zł** z tytułu udziału funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności (Uzasadnienia budżetu na 2009 r. str. 146.) oraz **7.061,417 mln zł** wydatków UE na Programy Operacyjne uwzględnione w Narodowych Strategiach Ram Odniesienia (NSRO, zał. 16 Ustawy budżetowej) bez wydatków na Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Bałtyckich – **75,6 mln zł**, tj. łącznie **27.316,923 mln zł.** **Oznacza to, iż udział wydatków unijnych przeznaczonych na cele budżetu rolnego w Polsce stanowi 59,64% ogółu wydatków z budżetu UE planowanych dla Polski w 2009 r.** Można przeto przyjąć, iż wydatkowaniu z krajowego budżetu **1,0 zł** na współfinansowanie i finansowanie projektów unijnych i celów WPRiR (**5.439,205 mln zł**) towarzyszyć będzie w 2009 r. **3,0 zł** wydatkowane na prefinansowanie i finansowanie celów i programów UE w sektorze żywnościowym. Z innego wyliczenia wynika, iż na 1,0 zł wniesiony przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypadnie w 2009 r. **2,17 zł** (w 2008 r. było to **2,19 zł**) wydatków ze środków unijnych, z tego **1,29 zł** (tj. ok. 60%) ma być wydane na cele sektora żywnościowego. Warto zauważyć, iż w relacji do przyznanych środków budżetowych w 2008 r. było to **1,56 zł**, w 2007 – **1,10 zł**, a w 2006 r. – **1,06 zł** (A. Czyżewski, Ekspertyzy budżetowe dla lat 2006–2007). Oczywiście mowa jest o kwotach możliwych do wykorzystania, które jak uczy praktyka, nie będą w pełni wykorzystane, ze względu na różnorakie bariery w pozyskiwaniu środków: ekonomiczne, społeczne, organizacyjne. Przedstawione wyliczenia dowodzą, iż **przepływ unijnych środków na cele budżetu rolnego w 2009 r. może być niższy, niż planowano to w 2008 r., niemniej wyższy niż w latach 2004–2007.** Można też przyjąć, iż poziom

dotychczasowej absorpcji dostępnych dla gospodarstw rolnych i samorządów gminnych środków unijnych jest na tyle wysoki, iż teza o efektach netto w rozliczeniach z UE w 2009 r. w odniesieniu do sektora rolnego w Polsce nie budzi wątpliwości.

4. Budżet rolny na 2008 r. w odniesieniu do **KRUS wyhamowuje obserwowaną od kilku lat tendencję malejącego udziału wydatków KRUS w ogóle wydatków budżetowych na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne.** Warto zauważyć, iż w 2009 r. będzie to **88%**, podczas gdy w 2008 r. było to **80,4%**. Natomiast w latach 2001–2006 wydatki budżetowe na KRUS **wielokrotnie przewyższały wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, w latach 2001-2002 aż czterokrotnie.** Interesujące jest jednak, iż w 2009 r. **dzieje się to przy realnym wzroście wydatków na potrzeby KRUS o ok. 5,18%,** zgodnie z potrzebami rolników. **Udział wydatków na KRUS w 2009 r. stanowi 5,3% projektowanych wydatków budżetu państwa, podczas gdy dziesięć lat temu w 1998 r. było to aż 10,16%.** **Pomimo więc wyhamowania tendencji do ograniczenia socjalizacji budżetu rolnego w 2008 r. można przyjąć, iż w dłuższym okresie taka tendencja ma miejsce.** Redukcji udziału KRUS w wydatkach budżetu państwa w dłuższym okresie towarzyszy preferowanie tytułów budżetowych dotyczących Rozwoju Rolnictwa, Wsi, Obszarów Wiejskich i Rynków Rolnych, co w szczególności uległo przyspieszeniu po przystąpieniu Polski do UE.

5. Projekt budżetu na 2009 r. dowodzi, iż **rząd konsekwentnie, w rosnącym stopniu wiąże Rozwój Rolnictwa, Obszarów Wiejskich i Rynków Rolnych w Polsce ze środkami pomocowymi z UE.** W 2009 r. będą stanowić one **44,7% łącznych wydatków w budżecie rolnym Polski, uwzględniając KRUS.** W poprzednich latach wskaźnik ten przedstawiał się następująco: w 2008 r. – **35%**, w 2007 r. – **39%**, w 2006 r. – **46,8%**, w 2005 r. – **41%**, zaś w 2004 r. – **25,1%**. Tak więc w piątym roku członkostwa Polski w UE zaznaczył się wyraźny wzrost udziału pomocy unijnej w wydatkach budżetowych na sektor rolny w Polsce, głównie za sprawą zmniejszenia wydatków ogółem na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS w porównaniu z 2008 r. Udział ten w porównaniu z pierwszym rokiem członkostwa (2004 r.) jest o ponad **20%** wyższy. **Wzrost udziału wydatków unijnych obserwuje się także w ogóle wydatków na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, KRUS łącznie ze środkami z UE.** Odpowiedni wskaźnik dla 2009 r. wynosi **30,9%**, podczas gdy w 2008 r. wyniósł on **26,1%**, w 2007 r. – **28,1%**, w 2006 r. – **32%**, w 2005 r. – **29,1%** i **20,1%** w 2004 r. Także w tym ujęciu obserwuje się wyraźny wzrost unijnego wsparcia w wydatkach budżetu rolnego w Polsce. **Potwierdza to tezę, iż bieżący i długofalowy wpływ unijnych środków finansowych i instytucji na sytuację ekonomiczno-społeczną polskiego rolnictwa, rozwój wsi, rynków rolnych i obszarów wiejskich jest wiodący i kluczowy dla dalszego rozwoju sektora rolnego w Polsce.**

6. Projekt wydatków budżetowych na 2009 r. jest bardziej spolaryzowany niż miało to miejsce w 2008 r. Eksponowane jest kilka kluczowych tytułów budżetowych, jak wydatki na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (blisko połowa rezerw celowych), płatności bezpośrednie, czy wreszcie wsparcie socjalne mieszkańców wsi (KRUS). Wyróżnia się też kilkakrotny przyrost wydatków w budżetach wojewodów np. na melioracje wodne, czy prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa. Cięcia w wydatkach widać natomiast w odniesieniu do wielu pozycji, na które wydatki budżetu nigdy nie należały do kluczowych co do wielkości, niemniej są bardzo ważne dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Mam tu na uwadze spadające, najczęściej kolejny raz, wydatki na ochronę roślin, postęp biologiczny w produkcji roślinnej i zwierzęcej, usługi doradcze dla rolnictwa itp. wydatki, a także rolnictwo ekologiczne. Do tego typu „oszczędności” dodać należy redukcję dopłat do paliwa rolniczego, jak też względnie niższe przepływy środków z UE, wyłączając cele prefinansowane. To wszystko składa się na ogólne stwierdzenie, iż budżet rolny na 2009 r. jest bardziej oszczędny, niż był w 2008 r., niemniej bardziej rozbudowany i korzystny niż w pierwszych latach członkostwa Polski w UE.

Poznań, 24.11. 2008 r.

