

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, ANNA MATUSZCZAK

STABILIZACJA RYNKÓW ROLNYCH I MODERNIZACJA ROLNICTWA VERSUS CELE SOCJALNE W POLSCE W ŚWIETLE USTAW BUDŻETOWYCH (1997–2008)¹

Abstrakt: Zadaniem artykułu była ocena konkurencyjności celów w polityce rolnej, które realizowane były poprzez wydatki zapisane w ustawach budżetowych w Polsce w latach 1997–2008. Badania dotyczą długiego, 12-letniego okresu z podziałem na lata przed i po akcesji Polski do UE. Wprowadzenie stanowi omówienie makroekonomicznych uwarunkowań konkurencyjności sektora rolnego w Polsce. Przyjęto, iż konkurencyjności celów w budżecie rolnym determinowana jest ograniczonością środków i alternatywnością wydatków budżetowych, i oceniana będzie przez pryzmat dynamiki wydatków. Porównano wydatki na cele stabilizacji rynków rolnych i modernizacji rolnictwa z wydatkami na cele społeczne (socjalne) zapisane w KRUS. W podsumowaniu sformułowano wnioski dotyczące priorytetowych (konkurencyjnych) celów w budżecie rolnym oraz drugoplanowych, co dokumentują odpowiednie zmiany i tendencje w wydatkach budżetowych przed i po integracji z UE.

Słowa kluczowe: uwarunkowania makroekonomiczne, wydatki budżetowe, konkurencyjność celów, ARR, ARiMR, KRUS

1. WSTĘP

Zamierzeniem autorów w niniejszym artykule jest ocena konkurencyjności celów w polityce rolnej, które realizowane były poprzez wydatki budżetowe w Polsce w okresie długim, tj. w latach 1997–2008 (12 lat) z wyróżnieniem okresu przed i po akcesji do UE. U podstaw rozumienia przez autorów *konkurencyjności celów* leży ograniczoność środków i alternatywność wydatków budżetowych. Zakładamy, iż dany cel jest tym bardziej konkurencyjny i ważny, im relatywnie więcej środków jest kierowanych na jego realizację. Zgodnie z powyż-

¹ Artykuł opracowany na podstawie referatu plenarnego na XV Kongresie SERiA w Lublinie we wrześniu 2008 r., zamieszczonym w Rocznikach Naukowych SERiA, Warszawa–Poznań–Lublin 2008, tom X, zeszyt 1, s. 48–66.

szym, w pierwszej części artykułu zostanie oceniona konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego w całej gospodarce narodowej ze względu na uwarunkowania makroekonomiczne. W drugiej części konkurencyjność celów budżetowych zostanie zaprezentowana w świetle tendencji wydatków na rzecz rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, a także celów budżetu rolnego mieszczących się w funduszach celowych. Wydatki zapisane w budżecie zostaną tak pogrupowane, by można było ex post wskazać na priorytetowe (konkurencyjne) i drugoplanowe (mniej konkurencyjne) cele realizowanej w Polsce polityki rolnej. Oceniona będzie dynamika wydatków budżetowych przeznaczonych z jednej strony na stabilizację rynków i modernizację sektora rolnego, z drugiej zaś na zabezpieczenia społeczne w ramach KRUS, z wydzieleniem okresu przed i po akcesji do UE. W podsumowaniu zaprezentowane zostaną wnioski odnośnie konkurencyjności badanych celów budżetowych ze względu na ocenę dynamiki ponoszonych na nie wydatków w okresie przed i po akcesji Polski do UE, i uwytklone zmiany oraz tendencje.

2. MAKROEKONOMICZNE UWARUNKOWANIA KONKURENCYJNOŚCI SEKTORA ROLNEGO W POLSCE²

Rozważając miejsce badanego sektora w gospodarce, nie sposób oderwać go od uwarunkowań makroekonomicznych. Jest to ważne ze względu na fakt, iż tendencje ogólnogospodarcze mają bezpośredni wpływ na tendencje sektorowe. Rolnictwo jest działem gospodarki powiązaniem szczególnie z gospodarką w ramach przepływów międzygałęziowych, a tym samym ma wpływ, poprzez sprzężenia na sprawność działania całego organizmu gospodarczego³. Dodatkowo, zarówno pozytywne, jak i negatywne zjawiska zachodzące w skali makro przenoszą się na rolnictwo i jego otoczenie, wywołując, z pewnym opóźnieniem, odpowiednie reperkusje⁴. Innymi słowy, z jednej strony koniunktura rolnicza jest integralną częścią koniunktury ogólnogospodarczej, z drugiej zaś – jej pochodną.

Przemiany gospodarcze w Polsce podlegały wahaniom, co wpływało na dostosowania rolnictwa do nowych warunków. Transformację gospodarczą w latach 90-tych charakteryzowały najpierw zachowania typu wczesnokapitalistycznego – żywiłowość liberalnie traktowanego mechanizmu rynkowego nie służyła utrzymywaniu się procesów wzrostowych ani kumulacji pozytywnych tendencji. Od połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to PKB osiągnął swój najwyższy

² Sektor rolny w ustawach budżetowych obejmuje: Rolnictwo, rynki rolne i obszary wiejskie wraz budżetami wojewodów i rezerwami celowymi.

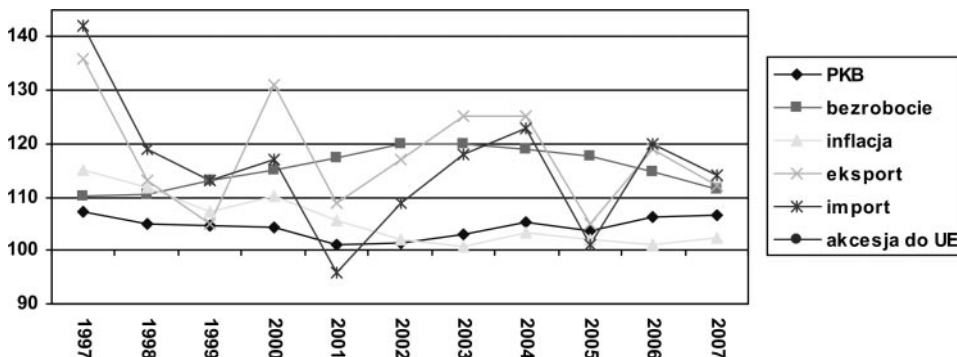
³ A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; Studium porównawcze regulatorów i rynków rolnych*, AEP, Poznań 2006, wyd.II, s. 85, 97.

⁴ A. Czyżewski, A. Poczta, Ł. Wawrzyniak, *Interesy europejskiego rolnictwa w świetle globalnych uwarunkowań polityki gospodarczej*, „Ekonomista”, Warszawa 2006/3.

pułap, wystąpił systematyczny spadek jego dynamiki, aż do początku obecnej dekady, gdy nastąpiło ponowne „odbicie” (por.rys.1). Wysoka dynamika PKB to efekt rosnącego w ostatnich latach popytu inwestycyjnego, konsumpcyjnego oraz popytu zagranicy (eksportu), co składa się na ogólny wzrost popytu końcowego. Należy podkreślić, iż udział współczesnego sektora rolnego w wytwarzaniu finalnego produktu żywnościowego (a tym samym PKB) wykazuje tendencję malejącą, gdyż wzrasta wkład pozarolniczych członów gospodarki żywnościowej⁵. Dodatkowo działa prawo Engla mówiące, że wraz ze wzrostem dochodów konsumentów udział wydatków na żywność (zwłaszcza nisko przetworzoną) maleje (w całości wydatków) mimo, że wartościowo rośnie.

Gasnącej dynamice PKB, zgodnie z prawem Okuna, towarzyszył konsekwentny wzrost wskaźnika bezrobocia, który osiągnął swoje maksimum w latach 2002–2003, po czym odnotowano wyraźny jego spadek, będący skutkiem zarówno wysokiej dynamiki PKB, jak i exodusu bezrobotnych na europejskie rynki pracy. Powyższe zjawisko wyraźnie odczuwane było na wsi i widoczne w szacunkach wielkości bezrobocia ukrytego⁶. Jednocześnie ścierały się interesy rodzin chłopskich z ogólnospołecznymi, związane z utrzymaniem tej części zasobu pracy⁷.

Pozytywne zjawiska zachodzące na rynku pracy po 2003 roku przełożyły się także na wiejskie rynki pracy – nowe miejsca pracy w otoczeniu rolnictwa generowane były dzięki istotnemu strumieniowi wsparcia unijnego dla gospodarstw rolnych, a także dla sektora przetwórczego. Procesowi transformacji gospodarki Polski towarzyszyły silne procesy inflacyjne, niemniej okres ten charakteryzował



Rys. 1. Dynamika głównych wskaźników makroekonomicznych (w %) w Polsce w latach 1997–2008 (rok poprzedni = 100)

Źródło: jak w tabeli 1.

⁵ S. Dyka, J. Piwowar, F. Tomczak, *Gospodarka rolna w systemie rynkowym*, WSI, Radom 1993/15, s. 100.

⁶ Początek obecnego stulecia zapowiadał bardzo trudną sytuację na wiejskim rynku pracy. Narastające bezrobocie ogółem i brak perspektyw odwrócenia tych negatywnych tendencji był dowodem nasilania się kryzysu w rolnictwie. Gospodarka chłopska generowała bezrobocie utajone szacowane na 1,7mln osób.

⁷ A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej...*, op.cit.

Tabela 1. Dynamika głównych wskaźników makroekonomicznych (w %) w Polsce w latach 1997–2008 (rok poprzedni=100)

Wyszczególnienie	Przed akcesją do UE								Po akcesji do UE					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	średnia ⁸	2004	2005	2006	2007	2008 ¹	Średnia
PKB	107,1	105	104,5	104,3	101,2	101,4	103	103,8	105,3	103,6	106,2	106,5	105,5	105,4
Bezrobocie ²	110,3	110,4	113,1	115,1	117,5	120	120	115,1	119	117,6	114,8	111,4	111,3	114,8
Inflacja	114,9	111,8	107,3	110,1	105,5	101,9	100,8	107,4	103,5	102,1	101	102,5	103	102,4
Realna stopa % ³	69,2	74	101,4	113,9	114,6	68	79,7	86,7	51	119,2	100	67,7	118	86,5
Eksport	136	113	105	131	109	117	125	119,0	125	105	119	112	113,2	114,6
Import	142	119	113	117	96	109	118	115,6	123	101	120	114	117,1	114,8
Parytet dochodów rolniczych ⁴	82,7	74,5	69,5	69,4	92,1	96,6	81,9	80,4	97	101,8	105,4	bd	bd	101,3

bd – brak danych

¹ Prognoza makroekonomiczna wg Uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2008 r.

² Wskaźnik bezrobocia to bezrobocie rejestrowane grudzień do grudnia

³ Realna stopa % rozumiana jako średnioroczna stopa referencyjna (dla 1997 i 1998 – stopa redyskontowa weksli) skorygowana o wskaźnik inflacji

⁴ Parytet dochodów rolniczych liczony jako relacja przeciętnego miesięcznego dochodu w zł/os. w gospodarstwach domowych rolników do dochodu w gospodarstwach domowych pracowników

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Bilans płatniczy” (www.nbp.pl), „Rachunki narodowe”, „Praca, dochody ludności”, „Ceny, handel, usługi” (www.stat.gov.pl), „Budżety gospodarstw domowych” GUS za odpowiednie lata oraz Ustawy Budżetowej na 2008 r.

⁸ Wszystkie średnie podane w tabelach, gdzie występują dynamiki, są średnimi geometrycznymi liczonymi wg formuły: średnia geometryczna na n dodatnich liczb a_1, a_2, \dots, a_n jest pierwiastkiem stopnia n z iloczynu $a_1 * a_2 * \dots * a_n$

się gasnącą dynamiką wskaźnika cen. Do 1991 r. w Polsce występowała inflacja korekcyjna i popytowa⁹, następnie nabrała ona charakteru kosztowego.

Jednak od 1995 roku korzystna koniunktura, wzrost produkcji, także roślinnej i zwierzęcej, a tym samym ich duża podaż (także dzięki importowi i załamaniu się eksportu żywności na rynki rosyjskie) sprzyjały wygasaniu tempa wzrostu cen żywności, a także redukcji ich wpływu na stopę inflacji¹⁰. Gasnąca tendencja z niewielkimi odchyleniami utrzymała się przez kolejne lata (por. rys.1). Niemal od początku transformacji ustrojowej gospodarki Polski rachunek obrotów bieżących bilansu płatniczego wykazuje ujemne saldo. Główną przyczyną tego stanu była dominująca¹¹ w ostatniej dekadzie realna aprecjacja kursu złotego¹². Wprawdzie w procesie upłynniania kursu złotówki dokonywano nominalnej dewaluacji, jednak kurs realny powodował obniżanie się cenowej konkurencyjności polskich produktów eksportowych.¹³

Warto jednak zauważyć, iż w okresie przedakcesyjnym (od 2000 r.) eksport росł szybciej (bądź spadał wolniej) aniżeli import, zaś obydwie dynamiki wykazywały tendencję rosnącą aż do 2005 r. Liberalizacja handlu z zagranicą po wejściu na tory gospodarki rynkowej, spowodowała początkowo niekontrolowany import produktów żywnościowych. Ta negatywna tendencja na dobre odwróciła się począwszy od 1999 r., kiedy to stopień pokrycia importu rolno-spożywczego eksportem rolno-spożywczym był coraz wyższy, by u progu integracji z UE, w 2003 r. wykazać po raz pierwszy od początku okresu transformacji (1989 r.) dodatni bilans handlu zagranicznego artykułami rolno-żywnościowymi¹⁴. Ponadto, odnotowano

⁹ Szokowy wzrost cen w 1990 r. był związany z jednej strony z korekcyjnymi podwyżkami cen administrowanych, z drugiej zaś z urynkowaniem stosunków popytowo-podażowych. Por. R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2001, s. 580.

¹⁰ A. Woś, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego* [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1995 roku*, IERiGŻ, Warszawa 1996, s. 12.

¹¹ Owszem, pojawiały się okresy, kiedy to występowała realna dewaluacja, jednak było to chwilowe i miało miejsce po dokonaniu skokowej dewaluacji. Dewaluacje takie były przeprowadzone m.in. w lutym 1992 r. o 12% w stosunku do koszyka walut i w sierpniu 1993 o 8% w stosunku do koszyka walut.

¹² Realny kurs waluty danego kraju oznacza zmianę nominalnego kursu skorygowaną o różnicę stóp inflacji w danym kraju i u jego partnerów handlowych.

¹³ Aprecjacja ta wynikała z jednej strony z nominalnego usztywnienia kursu złotego, gdy poziom inflacji w Polsce był znacznie wyższy niż w krajach Europy Zachodniej. Z drugiej strony następowała także aprecjacja USD w stosunku do walut europejskich, co dodatkowo wzmacniało złotego w stosunku do walut europejskich. Jeżeli kurs waluty krajowej był usztywniony w stosunku do jednej waluty (np. USD), to w przypadku aprecjacji tejże waluty zagranicznej (USD) w stosunku do innych walut zagranicznych (np. DEM, CHF) następowała także aprecjacja waluty krajowej w stosunku do tych innych walut zagranicznych (np. DEM, CHF).

¹⁴ A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Wymiana handlowa Polski artykułami rolno-żywnościowymi przed i po akcesji do UE*, [w:] B. Piechowicz (red.) *Ekonomiczne i społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2005.

imponującą dynamikę wzrostu – ponad dwukrotny przyrost w roku 2004 w stosunku do poprzedniego oraz utrzymanie tej tendencji w 2005 r. Daje to pozytywny obraz skutków integracji już w rok po niej. Jednocześnie udział handlu artykułami rolno-spożywczymi zarówno w eksporcie jak i imporcie ogółem był coraz mniejszy, co zgodne jest z trendami ogólnymi, gdyż największa część handlu przypada na towary przemysłowe, choć ich wkład był stopniowo zmniejszany na rzecz handlu usługami, przy względnie stałym poziomie handlu paliwami i surowcami. W tym miejscu warto także wspomnieć o kształtowaniu się wskaźnika opłacalności handlu czyli *terms of trade* (ToT)¹⁵. W omawianym okresie (z wyjątkiem 2003 r.) jego wartość kształtowała się powyżej 100¹⁶, co oznacza, że ceny eksportowe rosły szybciej (bądź spadały wolniej) niż importowe. W okresie krótkim może to – na skutek efektu cenowego – poprawić bilans płatniczy, niestety w długim – poprzez efekt wolumenowy – pogarsza go. Zjawiska te miały znaczący wpływ na produkcję i dochody rolnicze – tańsza żywność napływająca z zagranicy, często subsydiowana, okazywała się wysoce konkurencyjna w stosunku do krajowej. Dlatego też, w latach najlepszej koniunktury gospodarczej w pierwszym okresie transformacji gospodarczej (lata dziewięćdziesiąte), rolnictwo w Polsce nie konsumowało rosnącego dochodu narodowego w stopniu należnym (ani w sposób bezpośredni przez rosnący popyt na żywność a tym samym dochody rolnicze, ani w pośredni – budżetowy, poprzez retransfer i redystrybucję wypływającej z rolnictwa nadwyżki ekonomicznej) efektów tego wzrostu. Sytuacja istotnie zmieniła się okresie bezpośrednio przed- i poakcesyjnym, o czym świadczą strumienie środków finansowych przepływające do omawianego sektora.

O znaczeniu, jakie przywiązuje się do danego działu gospodarki narodowej świadczy jego udział w wydatkach budżetu państwa. Analiza tego wskaźnika w badanym okresie wskazuje, iż integracja z UE była kluczowa dla zmian tendencji w postrzeganiu przez decydentów, finansowania a tym samym konkurencyjności sektora rolnego. Do 2003 r. opinie o ustawach budżetowych¹⁷ napawały pesymizmem. Istniały przesłanki by sądzić, iż nieracjonalne schładzanie koniunktury po 1997 r. postawiło rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu. De facto, od początku transformacji gospodarczej w Polsce trudno było uznać, że rolnictwo było priorytetem w polityce rządu. Jak wskazuje rys.2, udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych wykazywał tendencje stagnacyjne, z niebezpiecznymi spadkami, jak w 2002 r. do poziomu poniżej 2%. Ponadto miały miejsce sytuacje, kiedy to nie wydzielano bądź nie wykorzystywano środków budżetowych na realizację szeregu uchwalonych wcześniej celów. Czynione przez

¹⁵ Terms of trade to stosunek względnych zmian cen w eksporcie (krajowych) do względnej zmiany cen w imporcie (zagranicznych).

¹⁶ www.stat.gov.pl

¹⁷ A. Czyżewski, *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997–2008 w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, Dział 0.10 cz. 32, 33, 35 oraz pozostałych częściach dotyczących rolnictwa*, sporządzone na zamówienie Kancelarii Senatu (Biura Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz).

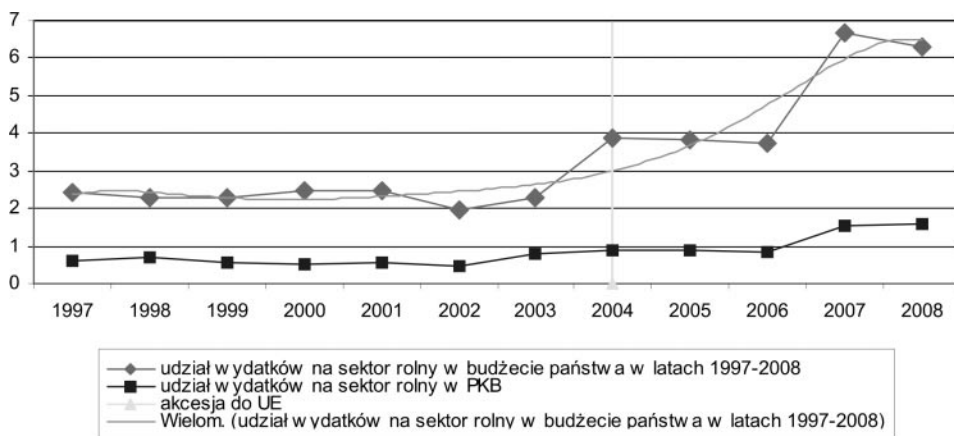
Tabela 2. Udział wydatków na sektor rolny w budżetach państwa oraz PKB w latach 1997–2008

Wyszczególnienie	Przed akcesją do UE								Po akcesji do UE					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	średnia	2004	2005	2006	2007	2008	średnia
Udział wydatków na sektor rolny w budżetach państwa	2,41	2,31	2,27	2,46	2,49	1,98	2,29	2,32	3,87	3,83	3,74	6,67	6,32	4,89
Udział wydatków na sektor rolny w PKB	0,6	0,68	0,56	0,51	0,54	0,48	0,8	0,60	0,89	0,89	0,86	1,56	1,57	1,15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ustaw Budżetowych z lat 1997–2008* oraz *Roczników Statystycznych GUS* oraz A. Woś (red.) *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w latach 1996–2005*, IERiGŻ, Warszawa 1997–2006.

lata zaniechania świadczyły o postępującej marginalizacji problemów rozwoju rolnictwa, wsi i rynków rolnych w kolejnych budżetach państwa. Do roku 2003 sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych wobec pozarolniczego otoczenia nie ulegała poprawie; przeciwnie, dystans cywilizacyjny dla większości z nich wzrastał a degradacja pogłębiała się. Przewidywane w ustawach budżetowych nakłady nie były w stanie załagodzić podstawowych problemów rolnictwa i polskiej wsi, takich jak chociażby dysparytet dochodów, wykształcenia czy stanu infrastruktury społecznej. Największym jednak problemem był brak systemowych rozwiązań na rzecz wsparcia przemian strukturalnych w badanym sektorze, które pośrednio mogłyby dać szansę wzrostu dochodów producentów rolnych¹⁸.

Nie wspierano także dostatecznie procesów inwestycyjnych, co w sposób trwały osłabiało procesy reprodukcji w rolnictwie poprzez niską stopę składników majątkowych. Nie było szansy na realizację sprawdzonej w wysokorozwiniętych krajach zasady – przez wzrost dochodów i inwestycji w rolnictwie i na wsi do szybszych zmian strukturalnych. Zatem trudno było mówić o dostosowywa-



Rys. 2. Udział wydatków na sektor rolny w budżetach państwa oraz PKB w latach 1997–2008

* porównania do poprzednich lat odnoszą się do zapisów w ustawach budżetowych

** wydatki na sektor rolny to wydatki na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi z pominięciem środków na współfinansowanie i prefinansowanie celów i programów unijnych a także KRUS

Źródło: jak w tabeli 2.

¹⁸ Niestabilność gospodarcza wpływała na procesy rozwojowe sektora, co odzwierciedlało się także w sytuacji dochodowej rolników, od której z kolei zależała ich zdolność do sprostania konkurencji na rynkach krajowych i zagranicznych. W wyniku tego, rolnicy, poprzez mechanizm rynkowy, realizowali (w formie dochodów pierwotnych) około 75–77% wytworzonej wartości dodanej brutto. Uwzględnienie podatków i obowiązujących świadczeń koryguje tą wielkość do 2/3. Oznacza to, że około 33% wytworzonej wartości dodanej przejmowana była przez część nierolniczą gospodarki. A. Czyżewski *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa* (w:) A. Czyżewski (red.), *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*. Zeszyty Naukowe nr 13, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 11.

niu struktur rolnych do wymogów nowoczesnej gospodarki rynkowej. Bezpośrednio przed akcesją Polski do UE mówiono, że rolnictwo polskie i wieś mają już za sobą okres tzw. „konstruktywnej destrukcji”.¹⁹

Od roku 2003 notuje się wyraźne „odbicie” w postaci trwałego, realnego wzrostu wydatków budżetowych na sektor rolny, co zmieniło dotychczasowe tendencje. Po raz pierwszy pojawiła się szansa na bezpośrednią poprawę sytuacji dochodowej krajowych producentów rolnych oraz procesów reprodukcji w ich gospodarstwach. Przelamywanie sytuacji recesyjnej w Polsce dokonywało się poprzez poprawę warunków makroekonomicznych funkcjonowania gospodarki (wyrażonych planowanym 3,5% wzrostem PKB czy korzystniejszą relacją przyrostu deficytu obrotów bieżących i PKB), w których dostrzegano szanse na zahamowanie rosnącej degradacji polskiego rolnictwa oraz wsi. Zwiększone nakłady budżetowe nie były oczywiście w stanie od razu rozwiązać podstawowych problemów sektora rolnego, gdyż wymaga to bowiem wielu lat konsekwentnej polityki rolnej. Warto przypomnieć, iż jeszcze w 2002 r. udział rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych w wydatkach budżetowych wynosił 1,98%, a w całym badawczym okresie 1997–2003, tj. przed przystąpieniem Polski do UE 2,23%. Można więc przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten w 2008 r. tj. po czterech latach członkostwa jest bliski potrojeniu. Istotne jest, że poziom dotychczasowej absorpcji dostępnych dla gospodarstw rolnych i samorządów gminnych środków unijnych jest na tyle wysoki (i rośnie), iż teza o efektach netto w rozliczeniach z UE w odniesieniu do sektora rolnego w Polsce nie budzi najmniejszych zastrzeżeń. Tym samym, należy odnotować, iż bieżący i długofalowy wpływ unijnych instytucji i struktur na sytuację ekonomiczną i społeczną polskiego rolnictwa, rynków rolnych, wsi i obszarów wiejskich jest wiodący i kluczowy dla dalszego rozwoju.

3. CELE POLITYKI ROLNEJ W ŚWIETLE WYDATKÓW BUDŻETOWYCH PODSTAWOWYCH INSTYTUCJI SEKTORA ROLNEGO W POLSCE W LATACH 1997–2008

Instytucje to niezbędny segment sprawnie działającej gospodarki rynkowej, jej sektorów, w tym zwłaszcza sektora rolnego. Różnie się je definiuje w ujęciu podmiotowym i funkcjonalnym²⁰. W rozumieniu niniejszego artykułu oznaczają one podmioty organizujące i regulujące zmiany w sektorze rolnym za pośrednictwem wydatków budżetowych, a przez to inicjujące wzorce zachowań podlegające ewolucji i określające ich tożsamość. Są one instrumentem poprawy indywidualnych warunków ekonomicznych podmiotów gospodarczych, zaś zapotrzebowanie na struktury instytucjonalne wypływa z konieczności osiągnięcia

¹⁹ A. Czyżewski, *Opinie o projektach...*, op.cit.

²⁰ W. Czernasty, B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce; Teoria, analiza, tendencje*, AEP, Poznań 2007, s. 27.

pewnego dochodu oraz sprawnej koordynacji działalności gospodarczej²¹. Za pomocą wspomnianych instytucji realizowany jest szereg celów polityki rolnej, tj.: utrzymanie dochodów rolniczych, stabilizacja rynków rolnych oraz restrukturyzacja i modernizacja sektora rolnego, a także rozwój infrastruktury sieciowej wsi, czy cele społeczne i socjalne.

Niestety, jedną z największych słabości rolnictwa, która uwidoczniła się dobitnie w pierwszej dekadzie transformacji gospodarczej, a która sukcesywnie ulegała pogłębieniu prowadzącemu do degradacji ekonomicznej sektora rolnego w okresie przedakcesyjnym, była sfera jego rozwoju instytucjonalnego. W momencie przejścia do systemu rynkowego wytworzyły się „pustki instytucjonalne”, które automatycznie znalazły odzwierciedlenie w pogarszaniu warunków gospodarowania, a w konsekwencji w zmniejszającym się parytecie dochodowym i niemożności prowadzenia przez większość gospodarstw reprodukcji rozszerzonej²². Poniżej zwracamy uwagę na ważniejsze instytucje, które z jednej strony są wytworami rynku, a z drugiej – korygują jego żywołość w dążeniu do równowagi rynkowej, jednocześnie poprawiając efektywność gospodarowania w rolnictwie i konkurencyjność produktów rolnych, Pozwala to rolnikom na osiągnięcie renty ekonomicznej oraz wzmacnia pozycję konkurencyjną, m.in. przez wsparcie finansowe tj. subsydia, dopłaty i inne elementy protekcjonizmu państwowego.

3.1. STABILIZACJA RYNKÓW ROLNYCH I MODERNIZACJA SEKTORA ROLNEGO

Przy tworzeniu poszczególnych instytucji przypisano im określone cele z obszaru polityki rolnej, i tak powstały: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – będące dziś agencjami płatniczymi oraz Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych). Instytucją realizującą w pierwszej kolejności cele polityki rolnej jest Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, do zadań której w okresie przedakcesyjnym należało m.in. wspieranie rozwoju infrastruktury sieciowej wsi. Wyposażono ją wówczas w uprawnienia do przyznawania dopłat do preferencyjnych kredytów udzielanych na cele inwestycyjne producentom rolnym, zakładom przetwórstwa rolno – spożywczego, jak również gminom²³, a także do dofinansowania produkcji mleka w klasie ekstra, budowy systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt hodowlanych oraz ewidencji gospodarstw rolnych, oraz współfinansowania programów PHARE i SAPARD. Obecnie, z budżetu krajowego, ARiMR realizuje szereg zadań w postaci: dopłat do oprocentowania inwestycyjnych kredytów bankowych, kredytów przeznaczonych na likwidację skutków klęsk żywiołowych, pomocy dla zakładów utylizacyjnych, zajmujących

²¹ A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej...*, op.cit.

²² J. Wilkin, *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, „Problemy Integracji Rolnictwa”, 2000/4 s. 18.

²³ Dziennik Ustaw 1994/1, poz.2.

się przetwarzaniem, transportem oraz spalaniem mączek zwierzęcych, dopłat do powierzchni upraw rzepaku oraz finansowania: zalesiania gruntów, organizacji grup producenckich, działalności informacyjno-promocyjnej, identyfikacji i rejestracji zwierząt i in.

Do realizacji interwencji mającej na celu stabilizację rynku rolno-żywnościowego oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa powołano Agencję Rynku Rolnego²⁴. Działania interwencyjne ARR w okresie przedakcesyjnym miały zazwyczaj charakter rynkowy a nie administracyjny, ze wspieraniem produkcji, subwencjami. Nie zastępowały jednak rynkowego mechanizmu kształtowania cen, a jedynie go wspomagały i korygowały. Aktywność ARR do dziś koncentruje się na rynkach: zbóż, mleka i jego przetworów, mięsa, drobiu i jaj, skrobi ziemniaczanej, cukru, które mają podstawowe znaczenie dla dochodów uzyskiwanych z rolnictwa, a także na rynkach: miodu, owoców i warzyw, suszu paszowego, lnu i konopi oraz wina. Obecnie działalność agencji związana jest z administrowaniem mechanizmami WPR, w tym działalnością interwencyjną oraz, w ramach krajowych płatności uzupełniających, współfinansowaniem z budżetu krajowego mechanizmów WPR, a także działaniami niezwiązanymi bezpośrednio z wypłatami.²⁵

Jednak, aby możliwa była realizacja postawionych wobec powyższych instytucji celów, niezbędne są na to odpowiednie środki. Zakres działań agencji płatniczych jest związany i zdeterminowany przede wszystkim wielkością środków finansowych znajdujących się w ich dyspozycji, zasilanych poprzez: dotację budżetową, której wielkość jest corocznie ustalana w ustawie budżetowej, jak i strumień funduszy unijnych. Jak już wspomniano, wydatki na sektor rolny, przedstawiane przez Ministra Finansów w corocznych budżetach, drastycznie spadały do 2002 r., po czym nastąpił ich wyraźny i systematyczny wzrost. Jeśli idzie o środki budżetowe przeznaczone na Agencję Rynku Rolnego (por. rys. 2), to ich dynamika jest zdecydowanie zmienna. Wydatki na ARR w ustawach budżetowych były wielokrotnie dyskutowanym problemem, co pokazują wahania ich poziomu w poszczególnych latach. Doświadczenia przedakcesyjne wyraźnie wskazywały, iż skuteczność działań Agencji, zarówno w zakresie podtrzymywania cen skupu (i dochodów rolniczych), jak też przeciwdziałaniu ich nadmiernym wzrostom (stabilizacja rynku) zależały przede wszystkim od skali rezerw produktów rolnych i żywnościowych pozostających w dyspozycji Agencji, tworzenia zapasów operacyjnych zbóż oraz działań interwencyjnych na rynkach: zboża, mięsa, mleka i jego produktów oraz cukru. Rezerwy i zapasy muszą być stabilne i w odpowiedniej skali. Niestety, wahania w poziomie przyznawanych

²⁴ K. Gutowski, *Interwencjonizm na rynku rolnym; Doświadczenia i perspektywy działalności ARR*, Warszawa 1995, s. 19–32.

²⁵ Np. na rynku biokomponentów, biopaliw, roślin energetycznych, polegające na prowadzeniu rejestru wytwórców biopaliw, zatwierdzaniu podmiotów skupujących, przetwarzających rośliny energetyczne oraz kontroli ich wykorzystania. Takim działaniem jest kontrola wykorzystania surowców uprawianych na gruntach odłogowanych z przeznaczeniem do wytworzenia produktów nieżywnościowych.

funduszy powodowały nierzadko sytuację, w której Agencja nie mogła wypełniać zadań ustawowych wynikających z konieczności uregulowania zobowiązań finansowych, utrzymania wymaganego poziomu rezerw państwowych, kosztów prowadzenia zakupów i utrzymania zapasów interwencyjnych oraz kosztów działalności Agencji i dostosowywania jej do wymogów Wspólnej Polityki Rolnej UE. Także sytuacja kredytowa Agencji nie była zadawalająca – zbliżały się terminy spłaty zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów²⁶ z tytułu działań interwencyjnych (np. wykupu zbóż w 1998 r.). Konieczna była restrukturyzacja tego zadłużenia, gdyż w budżecie nie było środków na spłatę rat i obsługę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a wydatki bieżące z nimi związane zasadniczo zredukowałyby działalność statutową tej instytucji. Pozostawały także deklaracje zawarte w stanowisku negocjacyjnym złożonym UE, dotyczącym obszaru „Rolnictwo”, których realizacja okazała się wątpliwa.²⁷ Od 2003 r. sytuacja uległa nieznacznej poprawie. Odnotowany wówczas wzrost można było potraktować jako zapoczątkowanie pełniejszego pokrycia interwencyjnej działalności Agencji przez dotacje budżetowe. Jednocześnie wyższe kwoty przeznaczane były na realizację zadań w odniesieniu do rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz na sfinansowanie kosztów administracyjnych Agencji, w tym wynikających z pełnionej przez nią nowej funkcji – Agencji Płatniczej do obsługi finansowej WPR UE. W budżecie Agencji najwięcej środków wydatkuje się na administrowanie mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej.²⁸ Struktura wydatków po integracji z UE zachowuje relatywnie stałe proporcje – najwięcej (około połowy środków) przeznaczana się na interwencję rynkową, następnie refunduje się poniesione wydatki (około 30–40% środków), resztę stanowią wydatki na dopłaty oraz zwrot kosztów związanych z dystrybucją pomocy żywnościowej. Należy podkreślić, iż zakres działań ARR wzrastał i nowe zadania nałożone na Agencję wymagały zwiększonego finansowania. Było to widoczne w poziomie absolutnych wydatków na ARR (poza rokiem 2005), ale dynamika tych wydatków w relacji do wydatków budżetowych ogółem (por. rys. 3) oraz wydatków na sektor rolny ogółem wykazywała swoistą cykliczność (por. rys. 4).

²⁶ Częstą praktyką było posiłkowanie się przez Agencję kredytem. Ostatecznie zaciągnięte pożyczki musiał jednak spłacić budżet państwa ze względu na publiczny charakter działań ARR. Por. *Skup z dopłatami jest korzystny dla rolników i dla rynku*, „Biuletyn Informacyjny” ARR, Warszawa 1999/10, s. 9

²⁷ Zapowiadano w nim, że w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli Wspólnej Polityki Rolnej Polska będzie przeznaczać środki budżetowe na dostosowanie ARR do pełnienia zadań agencji interwencyjnej na wzór analogicznych instytucji istniejących w UE oraz pokrywać koszty nowych form interwencji na rynku zbóż, skrobi ziemniaczanej, mleka i jego przetworów oraz wołowiny.

²⁸ Działania interwencyjne ARR w latach 1997–2008 miały miejsce na rynkach rolnych: zbóż, cukru, mięsa, mleka i jego przetworów, skrobi ziemniaczanej, suszu paszowego, lnu i konopi, miodu, owoców i warzyw, jedwabników i innych produktów rolno-żywnościowych. Do zadań Agencji należy też wspieranie dostarczania nadwyżek żywności najuboższej ludności UE oraz wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych.

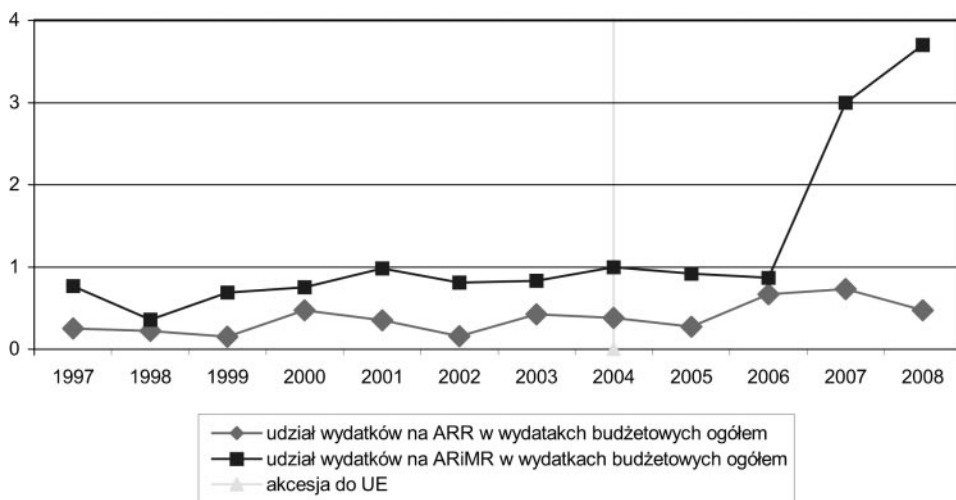
Tabela 3. Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach budżetowych ogółem w latach 1997–2008 (w %)

Wyszczególnienie	Przed akcesją do UE								Po akcesji do UE					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	śred- nia	2004	2005	2006	2007	2008	śred- nia
Udział wydatków na ARR w wydatkach budżetowych ogółem	0,25	0,22	0,15	0,47	0,35	0,16	0,42	0,29	0,38	0,27	0,67	0,73	0,47	0,5
udział wydatków na ARiMR w wydatkach budżetowych ogółem	0,77	0,36	0,69	0,75	0,98	0,81	0,83	0,74	1	0,92	0,87	3	3,7	1,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ustaw Budżetowych na lata 1997–2008* oraz ekspertyz budżetu rolnego sporządzanego przez A. Czyżewskiego dla odpowiednich komisji sejmowych i senackich RP.

Znamiennym jest, iż poziom wydatków nominalnych w okresie stagnacji gospodarczej (2000–2001) był relatywnie wysoki, porównywalny z okresem bezpośrednio poprzedzającym (2004–2005), co mogło być związane z działaniami na rzecz absorpcji funduszy pomocowych.

Zakładając, iż podstawą przeobrażeń strukturalnych w polskim rolnictwie są zmiany sytuacji dochodowej gospodarstw, należy też przyjąć, że wszystko, co służy restrukturyzacji i modernizacji źródeł pozyskiwania dochodów przez gospodarstwa, stanowi podstawę rozwoju omawianego sektora. Z tego punktu widzenia, istotnymi wydają się być wydatki budżetu bezpośrednio wspierające realizację celu dochodowego gospodarstw rolnych. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest kluczową instytucją dla przeobrażeń strukturalnych na wsi i w rolnictwie. Od jej wsparcia zależy m.in. rozwój prodochodowej polityki rolnej, a w konsekwencji wielofunkcyjny rozwój wsi. Analizując wielkość środków przyznawanych na wsparcie przeobrażeń strukturalnych sektora rolno-żywnościowego w okresie przedakcesyjnym można stwierdzić, iż były one zbyt niskie, aby wywołać zauważalne przemiany jakościowe. Niemniej, było to podstawowe źródło wspierające inwestycje w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym oraz poprawę struktury agrarnej, a także przedsięwzięcia w zakresie oświaty, doradztwa i informacji.



Rys. 3 Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach budżetowych ogółem w latach 1997–2008 (w %)

Źródło: jak w tabeli 3.

Środki wydatkowane były na dopłaty do kredytów, dotyczyły także poręczeń bądź gwarancji spłaty kredytów inwestycyjnych, modernizacyjnych w rolnictwie a także zakupu i zagospodarowania ziemi oraz tworzenia nowych miejsc pracy i rozwoju infrastruktury wsi. Środki budżetowe przeznaczone na rzecz agencji płatniczych w ujęciu absolutnym wzrastały systematycznie, jednak ich udział zarówno w wydatkach budżetowych ogółem jak i wydatkach na sektor rolny istotnie się wahał (por. rys 3 i 4).

Tabela 4. Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach na sektor rolny ogółem w latach 1997–2008 (w %)

Wyszczególnienie	Przed akcesją do UE								Po akcesji do UE					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	śred- nia	2004	2005	2006	2007	2008	śred- nia
Udział wydatków na ARR w wydatkach na sektor rolny ogółem	15	17,1	11,2	26,6	20,5	8,1	18,4	16,7	13	7	18	11	7,5	11,3
Udział wydatków na ARiMR w wydatkach na sektor rolny ogółem	44,8	27,6	50,5	41,9	57,2	41,1	36,2	42,8	34,7	23,9	23,3	44,5	59,1	37,1

Źródło: jak w tabeli 3.

Przed integracją z UE ARiMR borykała się z podobnymi problemami finansowymi jak ARR. Limity wydatków budżetowych z przeznaczeniem na statutowe cele Agencji były ograniczone, zaś zasadnicza większość wydatków Agencji dotyczyła spłaty zobowiązań z lat ubiegłych, czego skutkiem były niewystarczające środki na prowadzenie bieżących oraz nowych form działalności. Było to o tyle niezrozumiałe, iż wkrótce ARiMR przekształcona została w agencję płatniczą obsługującą m.in. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli Wspólnej Polityki Rolnej w ramach UE, a przyznane Agencji fundusze ograniczały możliwości przygotowania się do pełnienia tej funkcji. W świetle narastających dysparytetów dochodowych gospodarstw rolnych w okresie przedakcesyjnym, konsekwentna redukcja środków pomocowych dla rolników była niezrozumiała. Zaprzeczało to także oficjalnym deklaracjom rządu dotyczącym działań na rzecz poprawy ich sytuacji dochodowej.²⁹

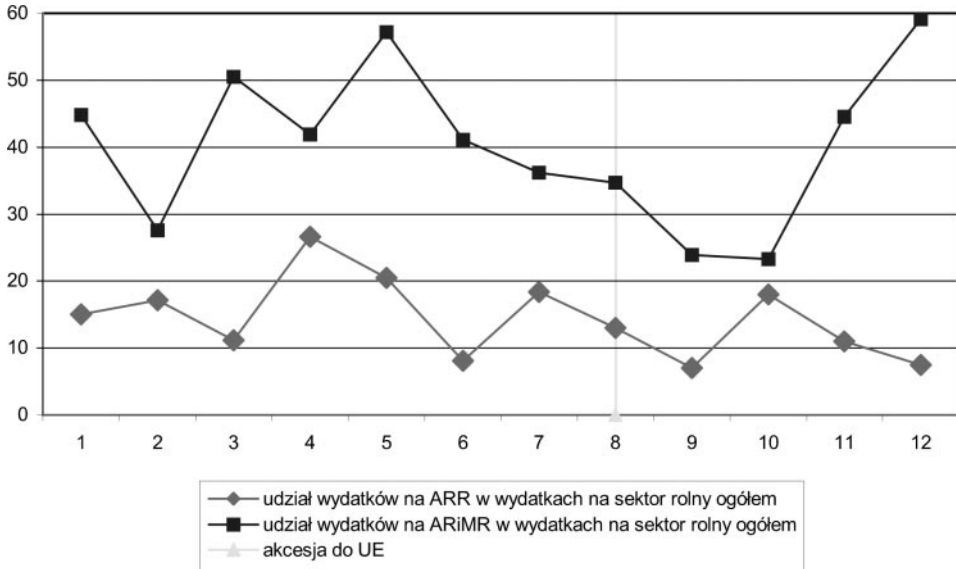
Odnotować należy także pogorszenie sytuacji, gdy idzie o dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych na cele rolnicze.³⁰ W okresie okołoakcesyjnym wydatki w ujęciu nominalnym zaczęły wzrastać, niemniej ujęcie relatywne (np. w odniesieniu do wydatków budżetowych ogółem) wskazuje, że w okresie dziesięcioletnim (1997–2005) mieliśmy do czynienia ze stagnacją w tym zakresie (por. rys. 3). Co gorsza, relacja do wydatków na sektor rolny wskazywała tendencję spadkową (por. rys. 4).

Należy jednak podkreślić, iż wydatki na agencje przedstawiane są wraz ze środkami pomocowymi UE, zaś wydatki na sektor rolny jedynie z dopłatami do gospodarki morskiej, bez wliczania w to środków bezzwrotnych pochodzących z programów pomocy przedakcesyjnej UE oraz innych środków unijnych po integracji ale bez KRUS. Stąd można twierdzić, że utrzymanie relatywnie stałego udziału finansowania agencji w stosunku do rosnących wydatków budżetowych ogółem zawdzięcza się wsparciu zagranicy, o którym będzie mowa w dalszej części opracowania. Koniecznym jest także diagnoza istotnego wzrostu funduszy przekazywanych ARiMR w ostatnich latach (2007–2008), co wynika z uwzględnienia zadań zleconych realizowanych przez Agencję a finansowanych ze środków będących w dyspozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz środków ujętych w rezerwach celowych.³¹ Wyraźnie więc zaznacza się w kolejnych latach progresja wydatków ARiMR jako Agencji płatniczej, wykonującej

²⁹ Por. „Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich” przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2000 r.

³⁰ Zgodnie z Ustawą z 1995 r. są to dopłaty do oprocentowania niektórych kredytów bankowych przeznaczonych na zakup środków obrotowych do produkcji rolniczej, ale także do produkcji żywności metodami ekologicznymi, w ramach postępu biologicznego w rolnictwie oraz wykonywania skupu produktów rolnych od producentów krajowych, a także przechowywania produktów. W okresie przedakcesyjnym, tj. w ciągu siedmiu badanych lat dopłaty zmniejszyły się ponad 6,2 razy i wynosiły w 2004 r. zaledwie 16% stanu z 1997 r.

³¹ Chodzi o finansowanie przez ARiMR projektów z udziałem środków z UE oraz współfinansowanie kosztów realizacji projektów „Transition Facility”.



Rys. 4 Udział wydatków na ARR i ARiMR w wydatkach na sektor rolny ogółem w latach 1997–2008 (w %)

Źródło: jak w tabeli 3.

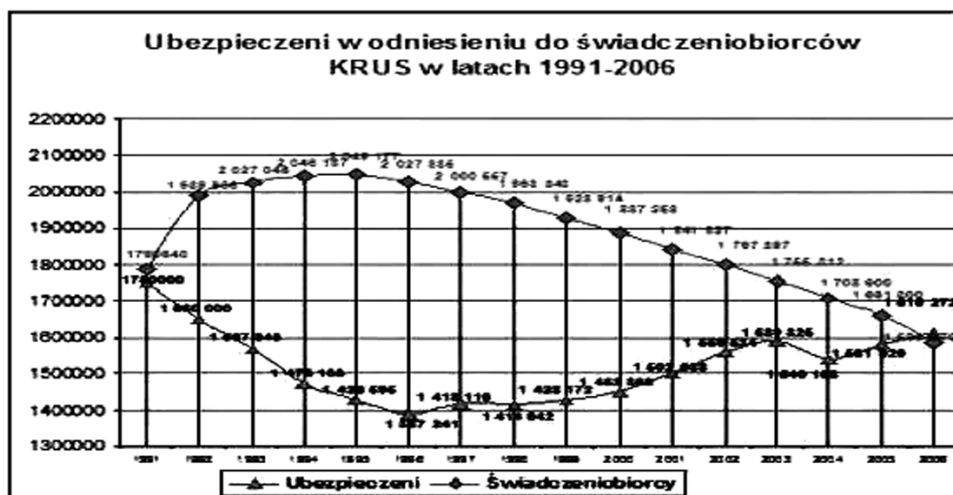
zadania finansowania projektów z udziałem środków UE, co podnosi rangę tej skądinąd deficytowej instytucji, a także poprzez zwiększone finansowanie podnosi konkurencyjność realizowanych przez Agencje celów.

3.2. SPOŁECZNE ZABEZPIECZENIA MIESZKAŃCÓW WSI (KRUS)

Specjalną pozycję w strukturze wydatków w budżetach rolnych zajmuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)³², raz, iż nominalnie są to wydatki największe, dwa, że podlegają wyraźnym zmianom. Fundusze przekazywane na KRUS, mimo toczących się od kilku lat kontrowersji wokół konieczności ich zreformowania, niewątpliwie realizują cel socjalny wobec ludności zamieszkującej tereny wiejskie, który wielokrotnie w analizowanych opiniach budżetowych był stawiany jako konkurencyjny wobec celu rozwojowego, związanego chociażby z modernizacją gospodarstw. Owa funkcja społeczna kierowana jest głównie do posiadaczy małych i bardzo małych gospodarstw rolnych, gdzie w grupie gospodarstw o powierzchni do 5 ha znajduje się 58,8% ubezpie-

³² Do podstawowych zadań KRUS wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników należą: obsługa ubezpieczonych rolników i świadczeniobiorców Kasy (emerytów i rencistów); przyznawania i wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych oraz wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych, wypłacanych wraz ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego rolników; realizacja własnego, dwuinstancyjnego systemu orzecznictwa lekarskiego; działalność prewencyjna na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym.

czonych. Są to najczęściej gospodarstwa samozaopatrzeniowe, nie mające istotnych związków z rynkiem, dodatkowo będące „przechowalnią” ukrytego bezrobocia, o czym była mowa powyżej. Można zatem uznać, że strumień środków przekazanych do tych gospodarstw poprzez KRUS jest częściową rekompensatą dla właścicieli (użytkowników) gospodarstw rolnych żyjących w gospodarstwach domowych z nadwyżkami siły roboczej, dla której nie są stwarzane możliwości zatrudnienia. Warto podkreślić dwie kwestie: pierwsza, że liczba osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, które jednocześnie prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą od 1997 r. wzrosła trzykrotnie³³, co może świadczyć o wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich (a jednocześnie budzić wspomniane kontrowersje); druga – że, liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców KRUS po blisko 15 latach transformacji ponownie się wyrównała (por. rys. 5).



Rys. 5. Ubezpieczeni w odniesieniu do świadczeniobiorców KRUS w latach 1991–2006

Źródło: <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/porownanie-liczby-ubezpieczonych-i-swadczeniobiorcow-krus/> (20.03.2008 r.)

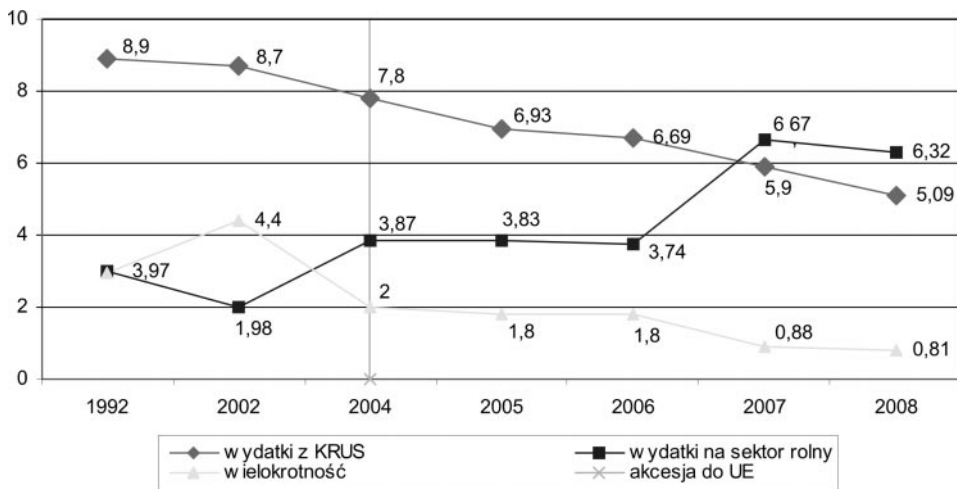
Przed przystąpieniem Polski do UE udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową wraz z KRUS, traktowanych łącznie, wynosił odpowiednio w 1998 r. 10,16%, w 1999 r. 9,68%, w 2000 r. 9,06%, w 2001 r. 8,7%, zaś w 2002 r. 8,68% ogółu wydatków budżetowych państwa. Także proporcja wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1997–2002 istotnie zwiększyła się na rzecz wydatków socjalnych.

W 1997 r. udział ten był 2,5-krotnie, w 1998 r. 3,2-krotnie, w 1999 r. aż 4,1-krotnie, zaś w 2002 r. aż 4,4-krotnie większy od wydatków na rolnictwo

³³ <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/dane-o-prowadzacych-pozarolnicza-dzialalnosc-gospodarcza/>

i gospodarkę żywnościową³⁴ (por. rys. 6). Był to wymowny dowód na wysoką i utrzymującą się socjalizację wydatków budżetowych dotyczących ludności rolniczej i odkładanie w czasie problemu restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Kwestia ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników wysuwała się na czoło wydatków budżetowych. Coraz częściej działo się to jednak kosztem przemian strukturalnych rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Niestety, nie były to alternatywne rozwiązania. Stawianie dylematu: socjalizować budżet rolniczy czy wspierać przemiany strukturalne w omawianym sektorze było fałszywe. Przez długi czas należało i nadal należy wspierać jedno i drugie, robiąc to konsekwentnie, acz rozważnie, i nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi. Niestety, rosnące w wielkościach bezwzględnych świadczenia na KRUS stały się konieczne, gdyż wynikały z wieloletnich zaniechań oraz zaniedbań i były ceną odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich. Jednocześnie koszty społeczne braku restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego rosły ze względu na fakt długookresowej niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych. Rok 2003 był przełomowym ze względu na zauważalną zmianę w proporcjach udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi oraz rynki rolne. Zmniejszył się udział wydatków o charakterze socjalnym.

O ile w latach 2001–2002, jak wspomniano wyżej, był on 4,4-krotnie wyższy od wydatków na rozwój sektora rolniczego i wsi, to w 2003 r. relacja ta zmniejszyła się do 3,5-krotności, zaś od 2007 r., po raz pierwszy w badanym okresie



Rys. 6. Udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w ogólne wydatków budżetu państwa (%).

* wielokrotność rozumiana jest jako stosunek wydatków z KRUS do wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową

Źródło: jak w tabeli 3.

³⁴ A. Czyżewski, *Opinie o projektach...*, op.cit.

wielkość ta kształtuje się poniżej jedności. Można więc powiedzieć, iż 2003 r. przyniósł zahamowanie a wręcz odwrócenie tendencji do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszarach wiejskich. Oznacza to też, iż redukcja środków na cele KRUS ma swoje granice i musi być ściśle skorelowana z poprawą sytuacji dochodowej gospodarstw. Przez dłuższy czas trzeba będzie jeszcze wspierać zarówno sferę ekonomiczną jak i socjalną w gospodarstwach rolnych robiąc to konsekwentnie, w zgodzie z akceptowaną społecznie wizją przekształceń w obu sferach. Analiza ustaw budżetowych wskazuje, iż na przestrzeni 12 lat udział bieżących wydatków na KRUS w ogóle projektowanych wydatków budżetu państwa zmniejszył się o połowę. Dowodzi to wyraźnej i trwałej tendencji do redukcji udziału KRUS w wydatkach budżetu państwa. Pamiętać jednak trzeba, iż długookresowa kumulacja negatywnych skutków niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych niebezpiecznie narastała, stąd społeczne skutki restrukturyzacji sektora rolniczego i modernizacji wsi stawały się coraz dotkliwsze w warunkach ograniczeń świadczeń KRUS.

PODSUMOWANIE

Przechodząc do konkluzji, należy stwierdzić:

1. Wydatki budżetu w części poświęconej sektorowi rolnemu przez wiele lat były wyrazem kompromisu pomiędzy tym, co konieczne, a tym, co możliwe. Jednocześnie nie można powiedzieć, że ten sektor gospodarki był w jakimkolwiek stopniu preferowany, co podnosiłoby jego konkurencyjność wobec innych gałęzi. Do 2003 r. przeciętny realny wzrost wydatków budżetowych ogółem był wyższy niż środków przekazywanych na sektor rolny.
2. Szczegółowa analiza poziomu wydatków budżetowych oraz ich dynamik pozwala zauważyć, iż w okresie przedakcesyjnym z miernym skutkiem realizowano cele związane z restrukturyzacją sektora rolnego, wzrostem dochodowości producentów rolnych czy stabilizacją rynków. Wsparcie dla propodażowej, a przez to prodochodowej polityki rolnej było zbyt słabe. Cele prorozwojowe w budżetach były wyraźnie niedowartościowane, co jak można przypuszczać miało miejsce ze względu na konkurencyjność celu socjalnego (KRUS).
3. Należy też zauważyć, iż pogarszająca się do 2001/2002 r. sytuacja makroekonomiczna Polski (drastyczny wzrost bezrobocia, utrzymujące się ujemne saldo obrotów bieżących, wygasająca dynamika wzrostu) spowodowała utrzymanie dotychczasowego poziomu niedorozwoju polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Sektor ten, jak wykazano powyżej, pozostawał na obrzeżach rozwoju gospodarczego kraju, gdyż przekazywane wówczas środki budżetowe nie były w stanie ani rozwiązać ani nawet złagodzić jego podstawowych problemów. Na skutek tego nie

można było mówić o systemowym wsparciu przemian strukturalnych, mających na celu niwelację dysparytetu dochodów, podwyższeniu poziomu wykształcenia, czy polepszeniu stanu infrastruktury społecznej. Dodatkowo procesy reprodukcji były osłabiane poprzez niedostateczny udział gospodarstw rolnych w konsumpcji efektów wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie miało miejsce niskie wsparcie procesów inwestycyjnych, determinujących odtwarzanie składników majątkowych. Ponadto należy podkreślić, iż nakłady budżetowe na sektor rolny nie spełniały założonych celów polityki gospodarczej państwa mających na celu jego restrukturyzację.³⁵

4. Od 2004 r. sytuacja uległa istotnej zmianie zarówno ilościowej jak i jakościowej. Analiza ustaw budżetowych dowodzi, iż głównie dzięki współfinansowaniu funduszy i programów unijnych, a także uzupełniającemu finansowaniu dopłat obszarowych (bezpośrednich, w tym ze środków PROW z II Filaru) przez budżet krajowy wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne były realnie wyższe niż w latach ubiegłych. Pozwala to mówić o rzeczywistym wzroście udziału wydatków na sektor rolny, wsi i obszary wiejskie w Polsce w ogólnych wydatkach budżetu. Należy też podkreślić, iż w budżetach „pointegracyjnych” realnemu wzrostowi wydatków podlega wiele tytułów, które wcześniej były redukowane. Zasadną jest zatem teza, że wzrost środków na współfinansowanie i prefinansowanie programów i płatności unijnych nie dzieje się kosztem redukcji wydatków z krajowego budżetu na rolnictwo. Wprawdzie nadal na niektóre ważne pozycje jak np. postęp w produkcji roślinnej i zwierzęcej wydatki niepokojąco maleją, ale spadki te są mniejsze, zaś liczba pozycji w budżecie rolnym o zredukowanych wydatkach zasadniczo się zmniejszyła, a rosnących wydatnie wzrosła. Można wyrazić przypuszczenie, iż wraz z coraz powszechniejszym przyswajaniem zasad i celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i unijnych funduszy strukturalnych ranga potrzeb rolnictwa, wsi, obszarów wiejskich i rynków rolnych sukcesywnie wzrasta zarówno w świadomości społecznej, jak też rządzących.
5. Rozpatrując konkurencyjność na płaszczyźnie: stabilizacja rynków rolnych i modernizacja sektora rolnego a ochrona społeczna należy stwierdzić, że u progu integracji z UE nastąpiły istotne zmiany związane z dotychczasową tendencją do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszarach wiejskich. Analiza ustaw budżetowych wskazuje, iż na przestrzeni 12 lat udział bieżących wydatków na KRUS w ogóle projektowanych wydatków budżetu państwa zmniejszył się o połowę. Dowodzi to wyraźnej tenden-

³⁵ Chodziło tu np. o wydzielenie środków na renty strukturalne, zalesianie gruntów, a także o nakłady na realizację zadań z zakresu postępu biologicznego, dopłat do mleka w klasie ekstra, budowy systemu IACS (zintegrowany system zarządzania i kontroli), a także na kontynuację zadań Izby Rolniczych.

cji do redukcji udziału KRUS w wydatkach budżetu państwa. Niemniej, długookresowa kumulacja negatywnych skutków niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych narastała na tyle niebezpiecznie, że społeczne skutki restrukturyzacji sektora rolnego i modernizacji wsi stawały się coraz dotkliwsze w warunkach ograniczania świadczeń KRUS.

BIBLIOGRAFIA

- Czyżewski A. *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997–2008 w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, Dział0.10 cz. 32, 33, 35 oraz pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, sporządzone na zamówienie Kancelarii Senatu (Biura Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz), 1997–2008.*
- Czyżewski A. *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa* [w:] A. Czyżewski (red.) *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*. Zeszyty Naukowe nr 13, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.
- Czyżewski A., A. Henisz-Matuszczak *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; Studium porównawcze regulatorów i rynków rolnych*, AEP, Poznań 2006, wyd.II.
- Czyżewski A., A. Henisz-Matuszczak *Wymiana handlowa Polski artykułami rolno-żywnościowym przed i po akcesji do UE*, [w:] B. Piechowicz (red.) *Ekonomiczne i społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2005.
- Czyżewski A., A. Poczta, Ł. Wawrzyniak *Interesy europejskiego rolnictwa w świetle globalnych uwarunkowań polityki gospodarczej*, „*Ekonomista*”, Warszawa 2006/3.
- Czternasty W., B. Czyżewski *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce; Teoria, analiza, tendencje*, AE Poznań 2007.
- Dyka S., J. Piowar, F. Tomczak *Gospodarka rolna w systemie rynkowym*, WSI Radom, 1993/15.
- Gutowski K. *Interwencjonizm na rynku rolnym; Doświadczenia i perspektywy działalności ARR*, Warszawa 1995.
- Milewski R. *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2001.
- „Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich” przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2000 r.
- Skup z dopłatami jest korzystny dla rolników i dla rynku*, „*Biuletyn Informacyjny*” ARR, Warszawa 1999/10.
- Wilkin J. *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, „*Problemy Integracji Rolnictwa*”, 2000/4.
- Woś A. *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego* [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1995 roku*, IERiGŻ, Warszawa 1996.
- www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/dane-o-prowadzacych-pozarolnicza-dzialalnosc-gospodarcza/www.stat.gov.pl

STABILIZATION OF RURAL MARKETS AND MODERNIZATION OF AGRICULTURE IN ACCORDANCE WITH SOCIAL PURPOSES IN POLAND IN LIGHT OF BUDETARY ACTS BEFORE AND AFTER INTEGRATION WITH THE EU (1997–2008)

Summary: The main aim of article was to estimate of the competitiveness of purposes in agricultural policy, which were realized through expenses in budgetary acts in Poland from 1997 to 2008. They concern research long, 12 -years old period, with dividing on years before and after integration Poland with the EU. Introduction presents discussion of the macroeconomic conditionality of competitiveness of agricultural sector in Poland. It assumes, that competitiveness of purposes in agricultural budget is determined through the limit of means and alternative of budgetary expenses, and it will be evaluated by prism of expenses' dynamic. It compares expenses on purposes of agricultural markets' stabilization and modernization of agriculture with expenses on social purposes – KRUS. In recapitulation, there was formulated conclusions concerning preemptive purposes in rural budget and secondary importance, what was documented through proper changes and trends in budgetary expenses before and after integration with the UE.

Key words: macroeconomic conditionality, budgetary expenses, competitiveness of purpose, ARR, ARiMR, KRUS, integration with the UE

*Prof. zw. dr hab. Andrzej Czyżewski,
dr Anna Matuszczak
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Makroekonomii
i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10
60-967 Poznań
e-mail anna.matuszczak@ae.poznan.pl
kmigz@ae.poznan.pl*