

Andrzej Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

KRAJOWE I UNIJNE FINANSOWANIE WYDATKÓW W BUDŻECIE ROLNYM POLSKI W 2013 ROKU – UDZIAŁY I PROPORCJE¹

*NATIONAL AND THE EUROPEAN UNION FINANCING OF SPENDING
IN THE POLISH AGRICULTURAL BUDGET IN 2013. SHARE AND PROPORTION*

Słowa kluczowe: wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, KRUS, budżet

Key words: expenditure on agriculture, rural development and agricultural markets, ASIF, budget

Abstrakt. Celem badań była ocena udziałów i proporcji wydatków w budżecie rolnym Polski w 2013 r. Przedstawiono zmianę wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz na sferę socjalną, czyli KRUS, w stosunku do 2012 r., a także lat wcześniejszych. Przeanalizowano również wydatki przekazywane z budżetu krajowego oraz środków europejskich, a także pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego. Budżet rolny na 2013 r. jest budżetem dobrym dla rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich w Polsce. W części finansowanej ze środków krajowych jest oszczędny, aczkolwiek bardziej zrównoważony niż ten z 2012 r.

Wstęp

Ustawa budżetowa to narzędzie polityki fiskalnej, przez które budżet państwa spełnia swoje trzy podstawowe funkcje – stabilizacyjną, redystrybucyjną i alokacyjną. Ich realizacja odnosi się także do tytułowego sektora rolnego. Wskutek ograniczoności środków budżetowych spełnianie większości celów, które wypełniałyby owe funkcje, oznacza pewną ich konkurencyjność względem siebie. Środki budżetowe kierowane są na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, przez które realizuje się cele szeroko związane z dostosowaniami do mechanizmu rynkowego, rozwojem infrastruktury na obszarach wiejskich i modernizacją gospodarstw rolnych oraz na sferę socjalną, sprowadzającą się do zabezpieczenia społecznego, czyli wydatków na KRUS. Interesująca jest odpowiedź na pytanie, na ile realizowane zadania wspierane są ze środków krajowych, a na ile ze wspólnotowych w 2013 r.

Wydatki na sektor rolny ogółem oraz rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne

W strukturze wydatków budżetowych państwa na 2013 r. na sektor rolno-żywnościowy można wyodrębnić trzy wyraźne części. W pierwszej określone są wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo, w tym rezerwy celowe wraz ze współfinansowaniem programów wspólnej polityki rolnej i rybactwa (WPRiR), łącznie na kwotę 11,6 mld zł, tj. realnie o 2,56% mniej niż w 2012 r. W drugiej części budżetu rolnego Polski wydatki te zwiększa się o środki przewidziane planem finansowym KRUS, co powoduje, iż pierwotna kwota wzrasta o 16,5 mld zł, tj. realnie o 0,46% mniej niż w 2012 r. W trzeciej części uwzględniono środki z UE (budżet środków europejskich – BSE) w wysokości 24,2 mld zł, tj. o 10,97% realnie więcej niż w 2012 r. Dodać należy także środki na pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na prefinansowanie PROW 2007-2013 w kwocie 858 mln zł, tj. realnie niższe o 19,78% niż w poprzednim roku. Tak więc łączna suma wydatków na rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych wraz ze środkami z UE i prefinansowaniem PROW 2007-2013 z budżetu państwa za pośrednictwem BGK wynosi 53,124 mld zł, tj. o 4,02% realnie więcej niż w 2012 r. Warto podkreślić,

¹ Na podstawie ekspertyzy projektu budżetu rolnego dla Polski w 2013 r. zaprezentowanej w senacie RP w styczniu br. przez Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP, [Czyżewski 2013].

iz udział wydatków budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo bez KRUS oraz środków unijnych wyniesie w 2013 r. 3,46% wydatków budżetu państwa (w 2012 r. było to 3,52%, w 2011 r. 4,04%, w 2010 r. 4,45%), a z uwzględnieniem wydatków KRUS 8,39% (w 2012 r. 8,34%, w 2011 r. 9,1%, w 2010 r. 9,83%). Wraz ze środkami unijnymi udział ten w 2013 r. wzrasta do 15,86%, podczas gdy w 2012 r. wynosił 15,13%. Należy przypomnieć, iż jeszcze w 2002 r. udział kwot przeznaczonych na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo wynosił 1,98%, a w całym okresie preakcesyjnym 1997-2003 – średnio 2,23%. Można więc przyjąć, iż udział ten w 2013 r., jakkolwiek niższy niż w poprzednich latach – jednak jest około 1,55 razy wyższy niż przed akcesją Polski do UE. Jeśli zaś chodzi o udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (bez KRUS) w PKB, to wyniesie on w 2013 r. 0,69% (w 2012 r. 0,73%, w 2011 r. 0,85%, w 2010 r. 0,95%). Gdy wziąć pod uwagę także wydatki na KRUS to wskaźnik ten wzrasta do 1,66% względem 1,7% w 2012 r., 1,88% w 2011 r. i 2,1% w 2010 r., z KRUS i środkami z UE zaś wraz z prefinansowaniem na pożyczki z BGK rośnie do 3,15% (w 2012 r. było to 3,08%, w 2011 r. 3,51%, a w 2010 r. 3,59%). Bez uwzględnienia wydatków z BŚE liczby te wynoszą odpowiednio: w 2013 r. 1,66%, w 2012 r. 1,73%, w 2011 r. 1,99%, w 2010 r. 2,23%. Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż korzystny udział budżetu rolnego Polski w budżecie ogólnokrajowym 15,13% (z KRUS i środkami unijnymi, tj. większy o 0,73% niż w 2012 r.), jak też udział w PKB (z KRUS i środkami unijnymi 3,15%, tj. większy o 0,07 niż w 2012 r.) zawdzięczać należy rosnącej wysokości środków unijnych zapisanej w BŚE w 2013 r.

Dynamika realnych wydatków na cele budżetu rolnego w 2013 r. finansowane z budżetu państwa (wraz z budżetami województw) dowodzi asymetrii planowanych wydatków, podobnie jak w 2012 r. W 9 pozycjach zauważa się realny wzrost, zaś w 26 spadek, tj. więcej niż w 2012 r. (20 pozycji). Jeśli pominąć krańcowe pozycje z każdej strony, to na 1% wzrostów przypada 1,1% spadków, co oznacza, że te ostatnie są średnio małe. Tak więc w ujęciu dynamicznym budżet na 2013 r. jest w sumie bardziej zrównoważony niż w 2012 r., gdyż wówczas na 1% wzrostów przypadało 2,1% spadków. Wyrazistym wzrostem (realnie ponad 3% w stosunku do 2012 r.) charakteryzuje się 5 pozycji, przy czym najbardziej ważące to wzrost nakładów na prace geodezyjno-urzędzeniowe i administrację publiczną, natomiast zdecydowanie najwyższą dynamikę wykazują środki przeznaczone na zwalczanie klęsk żywiołowych (67,16 mln zł), gdzie wzrost jest kilkunastokrotny. Realny wzrost – trzeci raz z rzędu – wykazują melioracje wodne w budżetach województw, a także postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej, ochrona roślin oraz rolnictwo ekologiczne. Wprawdzie wzrosty te mieszczą się w przedziale 1% ponad poziom spodziewanej inflacji, niemniej jednak w przypadku np. melioracji wodnych realny wzrost sięga ok. 3,4 mln zł. Wzrastają także w krajowym budżecie wydatki na Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) – realnie o ponad 4% – i na skutki wynikające ze zmiany administracyjnego usytuowania gospodarstw pomocniczych. Jeśli idzie o spadki, to wyraźniejsze ograniczenia wydatków w relacji do 2012 r. występują w odniesieniu do wojewódzkich inspektoratów weterynarii, nakładów na oświatę i wychowanie w szkołach zawodowych, pozostających w gestii resortu oraz na doskonalenie zawodowe nauczycieli, a także na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. W tym ostatnim przypadku Sejm RP przyjął poprawkę o zwiększeniu wydatków w skali ogólnokrajowej o 1,855 tys. zł (kosztem subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego), z czego zapewne skorzystają także biblioteki i muzea pozostające w gestii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niepokoi jednak ograniczanie kolejny raz z rzędu wydatków na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe w budżetach wojewodów, a także na Centrum Doradztwa Rolniczego. Zanotowano także spadki wydatków aż w 17 innych pozycjach (tab. 1), ale można je uznać za względnie małe, mieszczące się w zakresie planowanej inflacji. Trudno nie zauważyć, iż aż w 11 przypadkach te względnie niewielkie spadki powtarzają się kolejny raz z rzędu. W sumie budżet krajowy rolnictwa na 2013 r. został zaplanowany w sposób dość zrównoważony i to w większym stopniu niż w 2012 r. Ale w relacji do wzrostu PKB (realnie o ok. 2% w relacji do 2012 r.) dynamika wielu wydatków mogłaby być jednak wyższa i nie wywołałoby to impulsów inflacyjnych ze względu na efekty popytowe z tytułu spodziewanego wzrostu wydajności pracy, jak też stosunkowo niewielkich kwot potencjalnego wzrostu, o które przecież chodzi.

Podsumowując, w krajowej części budżetu rolnego, zauważa się dużą ostrożność i oszczędność w planowaniu wydatków, większą aniżeli wskazywałoby na to tempo wzrostu PKB. Wyraża to wspomniana redukcja wydatków i stosunkowo nieliczne przykłady ich wzrostu. W projekcie budżetu rolnego na 2013 r. występują jednak obszary budżetowego wsparcia, które wymykają się ogólnej tendencji do redukcji wydatków. Są to przede wszystkim działania na rzecz poprawy stosunków wodnych, tj. melioracji, urządzeń melioracyjnych, ale także prac geodezyjno-urzędnicowych w rolnictwie, postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, czy też wsparcia producentów owoców i warzyw. Na niezmiennym poziomie (z 2012 r.) pozostało m.in. finansowanie programu „Szklanka mleka” dla szkół. W zakresie wielu pozycji budżetowych zauważa się także próbę utrzymania dotychczasowego nominalnego poziomu wydatków, jak to ma miejsce np. w przypadku dopłat do paliwa rolniczego.

Sfera socjalna (KRUS)

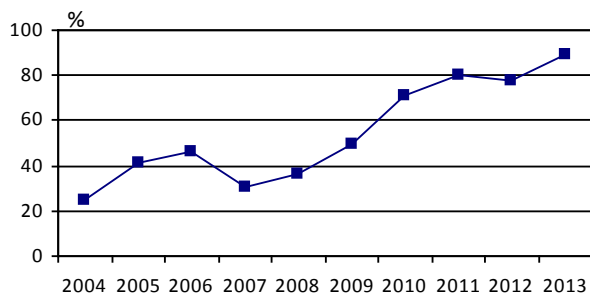
Specjalną pozycję w strukturze wydatków w budżetach rolnych zajmuje KRUS, nominalnie są to największe wydatki, podlegają wyraźnym zmianom. Fundusze przekazywane na KRUS, mimo toczących się od kilku lat kontrowersji wokół konieczności ich zreformowania, niewątpliwie realizują cel socjalny wobec ludności zamieszkującej tereny wiejskie, który wielokrotnie w analizowanych opiniach budżetowych był stawiany jako konkurencyjny wobec celu rozwojowego, dotyczącego sfery realnej, związanego chociażby z modernizacją gospodarstw [Czyżewski, Matuszczak 2011].

W budżecie rolnym Polski w 2013 r. zahamowana została tendencja malejącego udziału KRUS w ogóle wydatków budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo. Wydatki na KRUS będą w 2013 r. realnie o 1,07% wyższe niż w 2012 r. stopy planowanej inflacji 2,7%. Jednak stanowiąc będą 139,75% projektowanych w 2013 r. wydatków na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo, podczas gdy w 2012 r. było to 134,25%, w 2011 r. 122,5%, a w 2010 r. 120,7% planowanego wykonania ówczesnego budżetu rolnego. Tak więc relacja ta w 2013 r. jest o prawie 5,52% korzystniejsza niż w poprzednim roku. Zauważa jednak, iż w budżetach z lat poprzednich (tj. sprzed okresu powołania BSE w 2010 r.) była ona znacznie większa, np. w 2006 r. wynosiła 181%, w 2005 r. 182%, a w 2004 r. 213% wydatków na cele rolnicze. W dłuższym okresie widać więc tendencję do ograniczania socjalizacji krajowego budżetu rolnego. Tym bardziej jest to widoczne, jeśli zważyć, iż w okresie przedakcesyjnym wydatki na KRUS były ponad 4-krotnie wyższe niż na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne. W ostatnich czterech latach udział ten względnie się ustabilizował na poziomie średnio ok. 129,4% omawianego wskaźnika, a średnioroczne jego wahania oscylują wokół 5%. Łączna suma wydatków na KRUS w 2013 r. to około 4,93% ogółu wydatków z budżetu państwa. W poprzednich latach udział ten wynosił w 2012 r. 4,82%, w 2011 r. 5,04%, w 2005 r. 6,93%, a w 1998 r. 10,16%. Oznacza to, że w ciągu ostatnich 16 lat zmniejszył się on o ponad połowę (51,5%), przy czym w 2013 r. nastąpił pewien jego wzrost i udział ten wzrósł się o kolejne 0,11% w stosunku do 2012 r., a w stosunku do 2005 r., tj. pierwszego pełnego roku akcesji Polski do UE zmniejszył się o blisko 2%.

Dowodzi to, iż racjonalizacja budżetu rolnego polegająca na ograniczaniu jego funkcji socjalnych na rzecz stymulacji ekonomicznych trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat, przy czym wstąpienie Polski do UE potrzebę tę jeszcze bardziej uwypukliło. Lata 2012-2013 przyniosły jednak pewną stabilizację poziomu wydatków na KRUS, co świadczy, iż redukcje państwowych dotacji na ten cel zbliżyły się do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych. Wyrażam opinię, iż tylko wprowadzenie podatku dochodowego (ewentualnie jednolitego obrotowego) dla szerszej grupy gospodarstw rolnych może istotnie zmienić przedstawione wyżej proporcje. Nie jest to jednak sprawa prosta i wymaga jeszcze wielu wyliczeń i symulacji. Na razie należy wspierać zarówno sferę ekonomiczną, jak i socjalną w gospodarstwach rolnych, ze względu na niewydolność dochodową większości z nich, w zgodzie z akceptowaną społecznie wizją przekształceń w obu sferach.

Relacje pomiędzy finansowaniem unijnym i krajowym celów budżetowych w polityce rolnej Polski

Od wielu lat rząd konsekwentnie i w rosnącym stopniu wiąże rozwój krajowego rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich ze środkami pomocowymi z UE. W 2013 r. będą one stanowić aż 89,09% łącznych wydatków budżetu krajowego na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS, w poprzednich latach wskaźnik ten był niższy (por rys. 1). Dowodzi to narastającej tendencji do wzrostu udziału pomocy unijnej w wydatkach budżetowych na sektor rolny w Polsce, przy czym wskazuje, iż w 2013 r. tendencja ta zostanie utrzymana i udział środków unijnych w krajowym budżecie rolnym Polski (wraz z KRUS) wzrośnie o 11,56%.



Rysunek 1. Udział środków pomocowych UE w łącznych wydatkach budżetu krajowego na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS w latach 2004-2013

Figure 1. Share of EU funds in the total expenditure of the national budget to agriculture, rural development and agricultural markets with the Agricultural Social Insurance Fund in 2004-2013

Źródło/Source: Czyżewski 2003-2012

Członkostwo Polski w UE od 1.01.2010 r. znajduje odzwierciedlenie w zakresie planu wydatków budżetowych na ich prefinansowanie w BŚE. W ramach wydatków z tego budżetu, których dysponentem jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. przewiduje się łącznie wydatkowanie 25,03 mld zł, co stanowi 47,11% środków całego budżetu rolnego Polski, podczas gdy w 2012 r. było to 44,84%, tj. o 2,27% mniej. Bez tych środków krajowy budżet rolny jest oszczędny, a pod względem udziałów w budżecie ogólnokrajowym i PKB niższy niż w 2012 r., pomimo wzrostu tego ostatniego o co najmniej 2% w relacji do 2012 r. Uzasadnione jest więc twierdzenie, iż redukcje wydatków w ogólnokrajowym budżecie na 2013 r., także w rolnym, będące logicznym dostosowaniem do ogólnie kryzysowej sytuacji w finansach publicznych w skali UE czy nawet globalnej podejmowane były ze świadomością, że pewną kompensacją tych redukcji będą wydatki zaplanowane w BŚE, co w przypadku budżetu rolnego Polski spowodowało, iż jest on w 2013 r. korzystniejszy niż w 2012 r. Dodatkową, korzystną przesłanką jest fakt, iż 2013 r. jest ostatnim rokiem perspektywy budżetowej 2007-2013, co w praktyce budżetowej ma swoje pozytywne znaczenie.

Przepływy środków finansowych pomiędzy UE a Polską z przeznaczeniem na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo przyniosą stronie polskiej także w 2013 r. efekty netto. Składka Polski do budżetu UE, którą w 2013 r. szacuje się na 17,8 mld zł (przy prognozowanym kursie 4,1 zł/euro [*Projekt ustawy...* 2012]) będzie wyższa o 1,63 mld zł niż w 2012 r. (realnie o 0,7,34%). Równocześnie będzie niższa o ok. 7,25 mld zł od przyznanej Polsce kwoty w BŚE. Stanowi ona 71,01% środków w budżecie rolnym przyznanych Polsce jako środki UE, które będą w 2013 r. prefinansowane, podczas gdy w 2012 r. wynosiły one 75,9%, w 2011 r. 65,2%, a w 2010 r. 88%. Należy jednak dodać, że ogólna suma środków przekazanych w 2013 r. Polsce przez UE wyniesie ma blisko 84 mld zł, z czego na zadania ujęte w budżecie rolnym finansowane ze środków UE 25 mld zł, tj. ok. 29,80%. Z pominięciem pożyczek z BGK, głównie na pomoc techniczną, jest to 24,2 mld zł, tj. 28,78%. Udział ten jest minimalnie wyższy niż w 2012 r. odpowiednio o 0,02 i 0,38%, pomimo ogólnie wyższej sumy środki przekazywanych Polsce przez UE, a także wyższej składce płaconej przez Polskę. Można też przyjąć, iż wydatkowaniu z krajowego budżetu 1 zł na współfinansowanie i prefinansowanie celów unijnych zapisanych w rezerwach celowych budżetu państwa i środkach na pożyczki BGK (łącznie 3,6 mld zł),

towarzyszy w 2013 r. 6,97 zł wydatkowane z BŚE na prefinansowanie zadań i programów unijnych w budżecie rolnym Polski. W 2012 r. było to 5,02 zł, w 2011 r. 4,81 zł, 2010 r. 2,67 zł, a w 2009 r. współczynnik ten wyniósł 2,41 zł. Inne wyliczenia dowodzą także, iż beneficjaria polskiego rolnictwa i wsi z tytułu WPR ulegną w 2013 r. także zwiększeniu w porównaniu z 2012 r. Można przyjąć, iż jeśli na 1 zł wniesionej przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypada w 2013 r. 4,73 zł środków przekazanych przez UE (w 2012 r. było to 4,64, w 2011 r. – 4,56 zł, w 2010 r. – 3,48 zł, w 2009 r. – 2,69 zł, w 2008 r. – 3,77 zł, w 2007 r. – 2,53 zł, w 2006 r. – 2,44 zł), to 1,36 zł z tego (tj. proporcjonalnie do 28,78% udziału) przeznaczone będzie w 2013 r. na cele i zadania unijne w budżecie rolnym Polski. W poprzednich latach odpowiednie liczby wynosiły: w 2012 r. – 1,32 zł, w 2011 r. – 1,53 zł, w 2010 r. – 1,50 zł, w 2009 r. – 1,30, w 2008 r. – 1,56 zł, w 2007 r. – 1,10 zł, a w 2006 r. – 1,06 zł (średnia za okres 2006-2013 wynosi 1,34 zł). Wynika z tego, iż rolnictwo i wieś w Polsce będą także w 2013 r. beneficjentem netto procesu integracji Polski z UE i korzyści te będą co do skali najwyższe w całym okresie budżetowego wsparcia Polski przez UE 2007-2013.

Podsumowanie

Ogólnie rzecz ujmując, budżet rolny na 2013 r. jest budżetem dobrym dla rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich w Polsce. W części finansowanej ze środków krajowych jest oszczędny, aczkolwiek bardziej zrównoważony niż ten z 2012 r. Można powiedzieć, iż biorąc pod uwagę otaczający Polskę kryzys finansów publicznych, rząd wykazał wysoką ostrożność w planowaniu wydatków budżetowych pomimo rosnącego w 2013 r. PKB (o ok. 2%). Niemniej jednak BŚE z nawiązką rekompensuje redukcje wydatków w krajowej części budżetu rolnego, powodując, iż w sumie w 2013 r. będzie on najbardziej korzystny w całej unijnej, mijającej właśnie perspektywie budżetowej 2007-2013.

Literatura

- Czyżewski A. 2003-2012: *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 2004-2013 w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, Dział 0.10 cz. 32, 33, 35 oraz pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, sporządzone dla Kancelarii Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz.*
- Czyżewski A. 2013: *Opinia o ustawie budżetowej na 2013 rok.* Wieś Jutra, 1, s. 1.
- Czyżewski A., Matuszczak A. 2011: *Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego*, [W:] B. Wieliczko (red.), *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Program Wieloletni 2011, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem na 2013 rok.* 2012: Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Summary

The purpose of this article was to assess the proportion and shares of expenditure in the Polish agricultural budget in 2013. One shows the change in spending on agriculture, rural development and agricultural markets, and the social sphere (the ASIF) in 2013 compared to the previous year. Also was analyzed the spending from the national budget and the budget of the European funds and loan funds from the Bank of National Economy.

Agricultural budget for 2013 is a good budget for agriculture and rural areas in Poland. In the part financed from national sources is sparing, but more balanced than that of 2012

Adres do korespondencji
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10, 60-859 Poznań
tel. (61) 854 30 17
e-mail: kmigz@ue.poznan.pl