

Andrzej CZYŻEWSKI, Anna MATUSZCZAK

STRUKTURA DOCHODÓW I WYDATKÓW BUDŻETOWYCH NA ROLNICTWO, ROZWÓJ WSI I RYNKI ROLNE W 2016 ROKU¹

THE STRUCTURE OF INCOME AND EXPENDITURE ON AGRICULTURE, RURAL DEVELOPMENT AND AGRICULTURAL MARKETS IN 2016

Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
ul. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, e-mail: a.czyzewski@ue.poznan.pl

Summary. The aim of the article was to compare the structures of income and expenditure on agriculture, rural development and agricultural markets in 2016 compared to the previous year (and in some analyzes - for earlier years). There was analyzed in detail spending on various budget headings, taking into account, among others budget of European funds. It was noted that real spending in agricultural budget for 2016 are noticeably higher, with the exception of the budget of provincial governors, where in the year under perform their decline. One highlights the multiplication of the national agricultural budget through the budget the European funds.

Słowa kluczowe: budżet rolny, dochody, wydatki, rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne
Key words: agricultural budget, income, expenditure, agriculture, rural development, agricultural markets

WSTĘP

Celem artykułu była ocena budżetu rolnego na rok 2016 w odniesieniu do lat ubiegłych, a zwłaszcza do 2015 r. W związku z tym przeanalizowano szczegółowo dochody i wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, zawarte w projekcie Ustawy budżetowej na 2016 r. oraz budżet środków europejskich wraz z rozliczeniami z UE. Zjawiska te są interesujące, ponieważ np. w ostatnich dwóch latach (2015, 2016) budżet środków europejskich był większy niż krajowy budżet rolny wraz z KRUS, stanowiąc 105,4% w 2015 r. i 101,7% w 2016 r. puli środków wyasygnowanych z budżetu krajowego. Warto dodać, że przy szczegółowych porównaniach poszczególnych części budżetu rolnego na 2016 i 2015 r. wprowadzono jednak korektę, porównując tylko dynamikę wydatków kontynuowanych w 2015 i 2016 r. Tym samym nie uwzględniono w porównaniach wydatków z perspektywy lat 2007–2013, które były finalizowane w 2015 r. Oceniając dynamikę budżetu rolnego w 2016 r., nie można bowiem wypaczać porównań uwzględniających w 2015 r. pozycje budżetowe, które naturalnie wygasły w 2016 r., gdyż byłoby to sprzeczne z celami przeprowadzanej oceny.

¹ Artykuł zawiera fragmenty „Opinii o ustawie budżetowej na 2016 r. w częściach dotyczących rolnictwa”. Warszawa, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, styczeń 2016.

DOCHODY BUDŻETOWE W DZIALE ROLNICTWO, ROZWÓJ WSI I RYNKI ROLNE

Dochody budżetowe, realizowane przez jednostki nadzorowane przez ministra ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, w 2016 r. planowane są w wysokości 912,133 mln zł, w tym m.in. na rolnictwo (31,61 mln zł), na rozwój wsi (811,2 mln zł), na rynki rolne (69,31 mln zł). Stanowią je m.in. wpływy z usług agrochemicznych, opłaty administracyjne, opłaty rejestracyjne za ochronę wyłącznego prawa do odmian roślin uprawnych i innych oraz za czynności administracyjne związane z ich upowszechnianiem. Do tych dochodów wliczane są także dochody Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) pochodzące z gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, wynikające z różnicy między środkami uzyskanymi z gospodarowania Zasobem w danym roku a środkami wydatkowanymi na realizację zadań obciążających mienie Zasobu. Ponadto dochody budżetu rolnego tworzą wpływy z tytułu rozliczeń z Komisją Europejską (KE) i różnego rodzaju opłaty związane z funkcjonowaniem rynków rolnych. Przyjmując, iż dochody budżetu państwa w 2016 r. wyniosą 313 788,526 mln zł, dochody, których dysponentem jest minister rolnictwa i rozwoju wsi, stanowią będą 0,003% tej kwoty (w 2014 r. – 0,006%, w 2013 r. – 0,005%). Natomiast dochody budżetów wojewodów w 2016 r. wyniosą 324,29 mln zł (w 2015 r. było to 316,83 mln zł), a więc będą realnie wyższe niż, w 2015 r., o 0,65% (w 2014 r. były realnie niższe o 1,12% niż w 2013 r.).

STRUKTURA WYDATKÓW NA ROLNICTWO, ROZWÓJ WSI I RYNKI ROLNE

Łącznie wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi, w 2016 r. będą realnie o 8,61% niższe (przy stopie inflacji – 1,7%) niż w 2015 r. (W 2015 r. były one realnie niższe o 15,3% niż w 2014 r.). Po wliczeniu wydatków budżetowych na KRUS ogólna kwota wydatków wzrośnie do 26 640,935 mln zł, co oznacza, że realnie wynosić będzie o 1,88% mniej niż w 2015 r. W 2014 r. było to realnie o 2,25% mniej niż w 2013 r.; sukcesywny spadek tej kwoty w granicach 1–5% utrzymuje się co roku od 2010 r., co stanowi 2,28% wydatków budżetu państwa bez KRUS (w 2015 r. było to 2,66%, w 2014 r. – 3,33%, w 2013 r. – 3,36%, w 2012 r. – 3,52%, w 2011 r. – 4,04%, a w 2010 r. – 4,45%) – Czyżewski i Matuszczak (2015a). W 2016 r. nastąpi zatem kolejny spadek tego udziału o 0,38%, przy czym następuje on sukcesywnie od 2010 r. (łącznie nastąpił spadek o 2,17%, a więc prawie o połowę). Jeśli uwzględnimy wydatki na KRUS, to udział budżetu rolnego w wydatkach budżetu państwa wyniesie 7,23% i będzie o 0,54% niższy niż w 2015 r. (W 2015 r. był on 0,66% niższy niż w 2014 r., zaś w 2014 r. – o 0,09% wyższy niż w 2013 r.). Sytuacja ulegnie więc w 2016 r. względnemu pogorszeniu – zarówno w odniesieniu do 2015, jak i 2014 r. Warto też podkreślić, iż wskaźnik łącznych wydatków w krajowym budżecie rolnym na 2016 r. zostanie osiągnięty przy realnie wyższym poziomie planowanych wydatków na KRUS o prawie 3,13% w stosunku do 2015 r. Podobnie było także w 2015 r., w którym realne wydatki na KRUS były prawie o 4% wyższe niż w 2014 r.

Jeśli idzie o udział łącznych wydatków na omawiany sektor w PKB (bez KRUS), to w 2016 r. wyniesie on 0,44%, podczas gdy w 2015 r. wyniósł 0,51%, (w 2014 r. – 0,64%, w 2013 r. – 0,67%, w 2012 r. – 0,72%, w 2011 r. – 0,84%, w 2010 r. – 0,98%). W relacji do PKB zatem udział ten jest najmniejszy od siedmiu lat i – co jest ważniejsze – sukcesywnie spada. W 2016 r.

będzie on o ok.14% mniejszy niż w 2015 r. (w 2015 r. był o ok. 18% niższy niż w 2014 r.). Przy uwzględnieniu wydatków na KRUS udział w 2016 r. wyniesie 1,41% (w 2015 r. wyniósł 1,49% i w 2014 r. – 1,69%, w 2013 r. – 1,67%, w 2012 r. – 1,7%, w 2011 r. – 2,0%, w 2010 r. – 2,1%) – Czyżewski i Matuszczak (2015b). Będzie on mniejszy w 2016 r. o prawie jedną trzecią w porównaniu z 2010 r. Powyższe porównania wskazują, iż krajowy budżet rolny od sześciu lat sukcesywnie maleje pod względem udziału w PKB. Gdyby nie wsparcie finansowe ze środków europejskich, narastałyby dysproporcje sektorowe w podziale środków z krajowego dochodu. Po części można by to przypisać potrzebie dostosowania do warunków bieżących wynikających z potrzeby ograniczeń finansowych, niemniej skala redukcji jest zbyt duża i nieproporcjonalna, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę sukcesywny wzrost poziomu PKB w ostatnich latach.

W tym miejscu niezbędna jest uwaga metodyczna. Przedstawione ogólne porównania budżetu rolnego z lat 2016 r. i 2015 r. nie uwzględniają faktu, iż w 2016 r. nie mogą się znaleźć wydatki z perspektywy budżetowej z lat 2007–2013, które znajdowały się w projektach budżetu rolnego na 2014 i 2015 r. (zasada ekwiwalencji). Ważniejsze bowiem było uchwycenie tendencji zmian po 2010 r. w budżecie rolnym w odniesieniu do krajowego budżetu i PKB niż porównywanie poziomu wydatków z 2015 i 2016 r.

Porównując wydatki budżetowe w 2016 r. w poszczególnych częściach krajowego budżetu rolnego z rokiem poprzednim, należy zauważyć, iż wydatki na część budżetową dotyczącą rolnictwa wyniosą 798,171 mln zł, ale z uwzględnieniem korekty o wydatki z perspektywy budżetowej 2007–2013, które nie są kontynuowane w 2016 r., będą realnie o ok. 2% wyższe niż w 2015 r. Jeśli idzie o rozwój wsi, to planowane wydatki wyniosą 3186,418 mln zł. Po wyłączeniu z porównania wydatków na pomoc techniczną oraz współfinansowania PROW wydatkowanego w 2015 r. w ramach minionej perspektywy budżetowej będą one realnie wyższe o 20,2%. Z kolei wydatki na rynki rolne w 2016 r. wyniosą 450,007 mln zł i będą realnie wyższe o 1,5%. Natomiast wyraźnie niższe będą wydatki w 2016 r. zaplanowane w budżetach wojewodów. Wyniosą one 1078,913 mln zł, tj. realnie o 19,52% mniej niż w 2015 r. Jeśli idzie o rezerwy celowe, to planowane są one w 2016 r. na kwotę 2888,282 mln zł, tj. realnie o 1,67% większą niż w 2015 r., nie biorąc pod uwagę w 2015 r. programów z poprzedniej perspektywy budżetowej, których finansowanie definitywnie się zakończyło. Podsumowując te rozważania, zauważmy, iż we wszystkich częściach krajowego budżetu rolnego, tj. dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz rezerw celowych, planowane do kontynuacji realne wydatki będą zauważalnie wyższe niż w 2015 r., z wyjątkiem budżetu wojewodów, w przypadku którego będą niższe (Opinia o ustawie budżetowej... 2016).

Następnie rozpatrzono ważniejsze wydatki budżetowe zapisane w rezerwach celowych krajowego budżetu rolnego na 2016 r. Na płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, realizowanego przez ARiMR, w 2016 r. przeznaczono 93,860 mln zł, tj. realnie 33%, a więc jedną trzecią tego co w 2015 r. (270,51 mln zł), a było to przecież o 57,15% mniej niż w 2014 r. Wyraźnie więc zaznacza się malejąca tendencja tych płatności planowanych w rezerwach celowych krajowego budżetu rolnego. Natomiast na współfinansowanie programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) w ramach perspektywy w budżetowej 2014–2020 przeznaczają się kwotę 1083,368 mln zł, tj. realnie o 36,59% większą niż w 2015 r. Warto tu podkreślić, iż w 2015 r. definitywnie zakończono współfinansowanie projektów PROW przyjętych do realizacji

w perspektywie 2007–2013 zarówno w budżecie krajowym, jak i budżetach wojewodów, w ramach których w 2016 r. wojewodowie dysponować będą kwotą 94,301 mln zł, tj. ponadczterokrotnie wyższą niż w 2015 r. (22,14 mln zł).

Jeśli idzie o współfinansowanie programów unijnych realizowanych przez ARR, to w rezerwach celowych na 2016 r. przeznaczono na nie 48,74 mln zł, tj. o 1,42% realnie więcej niż w 2015 r. Warto jednak przypomnieć, iż na te cele działalności ARR w 2012 r. przeznaczono 145,5 mln zł, a w 2011 r. – 176,706 mln zł, a więc kilkakrotnie więcej niż w 2016 r. W przypadku pozostałych pozycji zapisanych w rezerwach celowych należy odnotować, że w 2016 r. dopłaty do paliwa rolniczego ulegną zwiększeniu do 860 mln zł, tj. realnie o 5,8%; jest to drugi z kolei rok wzrostu o podobnej dynamice. Przez kolejny rok wzrastają realnie środki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej do kwoty 272,34 mln zł, tj. realnie o 0,83%.

Z kolei na ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zaplanowano w rezerwach celowych w 2016 r. 100 mln zł, tj. nominalnie tyle co w 2015 i 2014 r. (a więc mniej o stopę inflacji). Należy też odnotować wzrost w 2016 r. w rezerwach celowych budżetu rolnego środków przeznaczonych na utrzymanie melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa do kwoty 260 mln zł, tj. o 22,11% realnie więcej niż w 2015 r., a także w 2014 i 2013 r. Zdecydowanie więcej środków zaplanowano w rezerwach celowych na wsparcie szkół rolniczych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020; odpowiednia kwota sięga 16,36 mln zł, czyli jest realnie ponad 6-krotnie większa niż w 2015 r.

Należy odnotować, iż w wykazie pozycji, na które zaplanowano środki w rezerwach celowych krajowego budżetu rolnego, nie znalazło się aż 5 pozycji, których finansowanie dotyczyło tylko 2015 r., a nie 2016 r.; w rezerwach celowych na 2016 r. nie wydzielono m.in. środków na program operacyjny „Inteligentny rozwój realizowany przez ARR”, na który przewidziano środki w 2015 r. (0,867 mln zł). Pojawiły się natomiast 3 nowe pozycje w tej części budżetu, tj. wspólna organizacja rynku owoców i warzyw (ARiMR na kwotę 57,97 mln zł) i środki na dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych w programach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na kwotę 28 mln zł, w tym na programy polityki zdrowotnej i koszty świadczeń wysokospecjalistycznych, a także środki na programy „Erasmus” dotyczące skoordynowanej kontroli w wysokości 3,34 mln zł.

BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Budżet rolny Polski na 2016 r. obejmuje też środki na finansowanie i prefinansowanie wydatków z budżetu środków europejskich na kwotę 26 653,201 mln zł, tj. realnie wynosi o 7,7% mniej niż w 2015 r. Gdy jednak uwzględni się kwotę 8012,478 mln zł, przeznaczoną w 2015 r. na programy operacyjne realizowane w ramach narodowej strategii spójności i PROW, których finansowanie wygasło w tym roku, okaże się, na podstawie porównywania budżetu środków europejskich w 2016 r. (26 653,201 mln zł) ze skorygowaną kwotą z 2015 r. (20 354,665 mln zł), że wydatki planowane na 2016 r. są realnie o prawie 30% większe niż w 2015 r. Relacji tej istotnie nie zmienia fakt, iż w budżecie środków europejskich na 2016 r. nie wydzielono środków w budżetach wojewodów na regionalne i krajowe fundusze operacyjne

oraz w rezerwach celowych na PROW (129,164 mln zł w 2015 r.). Interesujące jest to, iż równocześnie w krajowym budżecie wojewodów zaplanowano wydatki z funduszy spójności na kwotę 20,313 mln zł z przeznaczeniem na program operacyjny „Infrastruktura i środowisko” na lata 2014–2020 (10,313 mln zł) i wielkopolski regionalny program operacyjny (2014–2020) na kwotę 10 mln zł (Informacja o projekcie budżetu... 2015).

Jeśli chodzi o budżet środków europejskich (BŚE), to w przypadku rolnictwa przewiduje się kwotę 5,442 mln zł na wsparcie szkół rolniczych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020. Jest to kwota realnie o 22,63% wyższa niż w 2015 r. Do kwoty tej dodać należy 16,358 mln zł przeznaczone na ten cel w rezerwach celowych krajowego budżetu, tj. kwotę 8-krotnie wyższą niż w 2015 r. Na rozwój wsi z BŚE przeznaczają się 11 245,434 mln zł, z czego 9289,652 mln zł stanowią płatności w ramach bezpośredniego wsparcia. W porównaniu z 2015 r. jest to kwota realnie o 1,2% wyższa. Kwotę 10 386,965 mln zł przeznaczono na ten cel w rezerwach celowych BŚE (w 2015 r. było to 8205,029 mln zł, tj. realnie o prawie 25% mniej). Z kolei w budżecie krajowym na płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przeznaczono 93,86 mln zł w części poświęconej rozwojowi wsi oraz tyle samo w rezerwach celowych. Rachunek ten wskazuje, iż łącznie w 2016 r. na płatności bezpośrednie przeznaczy się 19 864,357 mln zł, podczas gdy w 2015 r. kwota łączna przeznaczona na ten cel wynosiła 17 503,457 mln zł, co oznacza realny wzrost w 2016 r. średnio o 11,78%. Z kolei jeśli idzie o PROW na lata 2014–2020, w BŚE w 2016 r. w dziale rozwój wsi przeznaczają się 1842,887 mln zł (realnie o 261,57% więcej niż w 2015 r.) oraz w rezerwach celowych 4432,205 mln zł, tj. realnie o 311,68% więcej niż w 2015 r. Jeśli do tego doda się 2293,796 mln zł z krajowego budżetu rolnego z przeznaczeniem na współfinansowanie (wraz z rezerwami celowymi) oraz pomoc techniczną, a także środki z budżetu wojewodów, to łączne wydatki na program rozwoju obszarów wiejskich w 2016 r. (II filar WPR) wyniosą 8568,888 mln zł, co stanowi ok. 43% kwoty przeznaczonej na płatności w ramach systemu bezpośredniego wsparcia. Warto zauważyć, iż w 2015 r. kwota ta wynosiła łącznie tylko 3354,19 mln zł, a więc była ponad 2,5 razy mniejsza, zaś w relacji do płatności bezpośrednich stanowiła zaledwie 19,2%. Oznacza to, iż zarówno poziom, jak i udział wydatków przeznaczonych w budżecie rolnym Polski na PROW w 2016 r. w relacji do dopłat bezpośrednich zwiększył się ponaddwukrotnie (Opinia o ustawie budżetowej... 2016).

Część poświęcona rozwojowi wsi i rynkom rolnym dotyczy także wsparcia finansowego producentów owoców i warzyw. W budżecie środków europejskich na ten cel przeznaczono 112,895 mln zł (na rozwój wsi) oraz 16,231 mln zł (na rynki rolne) i tyle samo środków w rezerwach celowych BŚE, to jest łącznie 258,252 mln zł, podczas gdy w 2015 r. było to 486,036 mln zł. Oznacza to, iż planowane wsparcie finansowe w tym zakresie będzie w 2016 r. realnie o 51,43% niższe niż w roku poprzednim. Z kolei wsparcie w tym zakresie w budżecie krajowym i jego rezerwach celowych wyniesie w 2016 r. 115,942 mln zł (w 2015 r. wynosiło 237,587 mln zł), a więc realnie będzie o 52,9% niższe niż w 2015 r. Ogólnie można stwierdzić, iż łącznie w budżecie rolnym na 2016 r. przewiduje się realne wsparcie producentów owoców i warzyw oraz wspólnej organizacji tego rynku na poziomie prawie o połowę niższym (374,194 mln zł) niż w 2015 r. (78,625 mln zł).

Środki przeznaczone w budżecie środków europejskich na działania interwencyjne na rynku rolnym wraz z rezerwami celowymi w 2016 r. wyniosą 385,498 mln zł (w 2015 r. wyniosły one

360,636 mln zł), a więc będą realnie o 5,19% wyższe niż w roku poprzednim. Z kolei na współfinansowanie programów unijnych realizowanych przez ARR w 2016 r. przewiduje się w budżecie krajowym kwotę 48,742 mln zł, tj. realnie kwotę o 1,42% wyższą niż w 2015 r. oraz taką samą kwotę w rezerwach celowych przeznaczonych na ten cel. Warto też przypomnieć, iż w budżecie środków europejskich nie wydzielono w 2016 r. środków na program operacyjny „Inteligentny rozwój” przewidziany do realizacji w latach 2014–2020 przez ARR. Przypomnijmy, iż wypadły też pozycje (programy), które były realizowane w poprzedniej perspektywie finansowej. Jeśli uwzględnimy to przy porównaniu łącznych wydatków z budżetu środków europejskich, to okaże się, iż kwotę 28 367,143 mln zł, która dotyczyła 2015 r., należy zmniejszyć odpowiednio o 8012,437 mln zł. Faktycznie więc przewidywane wydatki z budżetu środków europejskich w 2016 r. na kwotę 26 653,201 mln zł należy porównać z kwotą 20 344,706 mln zł, tj. z poziomem i strukturą wydatków, której realizację zabezpiecza perspektywa budżetowa na lata 2014–2020. Po uwzględnieniu tej korekty okazuje się, iż budżet środków europejskich będzie w 2016 r. realnie o 29,3% większy niż w 2015 r., a nie mniejszy o 7,7%, jak to wynika z mechanicznego porównania obu wielkości, gdyby do wydatków w 2015 r. wliczono realizację programów z perspektywy finansowej 2007–2013 (Czyżewski i Matuszczak 2014).

Wydatki ogółem zaplanowane w budżecie rolnym na 2016 r. (na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, KRUS, krajowe i w ramach BŚE) wyniosą w 2016 r. 53 738,136 mln zł, w tym krajowy budżet rolny to 26 640,935 mln zł, tj. 49,6%. Porównać je należy z wydatkami z 2015 r., ale z wyłączeniem wydatków na wygasłe programy minionej perspektywy budżetowej na lata 2007–2013, realizowane jeszcze w 2015 r. na łączną kwotę 9473,311 mln zł. Po tej korekcie suma wydatków z 2015 r. w budżecie rolnym Polski na 2016 r. wynosi 44 264,825 mln zł, co wskazuje na wyraźne zwiększenie planowanych w 2016 r. wydatków z budżetu rolnego, gdyż realnie jest on większy o 19,7% niż w 2015 r. Warto dodać, iż porównywalna kwota wynosiła w 2013 r. 52 504,828 mln zł, w 2012 r. – 49 777,855 mln zł, a w 2011 r. – 52 490,540 mln zł, przy czym udział budżetu środków europejskich w 2016 r. po raz pierwszy przekroczył 50% (50,4%). Mimo zatem różnych ograniczeń budżet rolny Polski na 2016 r. będzie budżetem lepszym od najlepszego (w 2013 r.) w minionej perspektywie budżetowej na lata 2007–2013 realnie o ok. 0,55%.

DYNAMIKA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W 2016 ROKU

Rozpatrzono dynamikę przyrostów i spadków wydatków budżetowych planowanych w latach 2015–2016 w ramach perspektywy budżetowej na lata 2014–2020. Tabela 1 wskazuje na brak symetryczności dynamiki wydatków z krajowego budżetu rolnego na 2016 r. W 19 pozycjach zauważa się wzrost, zaś w 14 – spadek, niemniej aż w 5 z nich spadek ten mieści się w obszarze zakładanej inflacji (1,7%), a tylko w 7 jest zdecydowanie wyższy, przy czym w 5 przypadkach spadki są znaczne. Można przyjąć, odrzucając pozycje skrajne, że na 1% spadku przypada aż 1,35% wzrostu wydatków w krajowym budżecie rolnym. Występuje więc wyraźna dodatnia asymetria w zakresie wzrostu wydatków, wyrażająca się wzrostem nakładów na zdecydowaną większość pozycji budżetowych w przypadku wielu z nich w 2016 r. notuje się realny wyraźny wzrost, czego nie odnotowano w poprzednich budżetach (np. w przypadku ochrony roślin, doradztwa rolniczego, szkół rolniczych, usług weterynaryjnych).

Tabela 1. Wzrost bądź spadek wydatków z krajowych środków budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w 2016 r. w Polsce

Lp.	Cele	Wydatki [mln zł]	Dynamika [%] (realnie do 2015 r.)
I. Wyraźny wzrost wydatków $X_n \geq 3\%$			
1	Krajowe i regionalne programy operacyjne na lata 2014–2020 (szkoły rolnicze)	16,358	805,91
2	Ochrona roślin	6,50	214,03
3	Centrum Doradztwa Rolniczego	14,897	27,60
4	Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa	260,0	22,11
5	Internaty i bursy szkolne	26,81	11,80 (1)
6	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (w tym Centralna Biblioteka Rolnicza)	6,388	11,66
7	Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (budżety wojewodów)	133,357	7,56 (1)
8	Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego	178,39	7,22 (1)
9	Oświata i wychowanie (szkoły zawodowe, dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, pozostała działalność)	173,682	6,15 (1)
10	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (budżety wojewodów)	30,116	5,5 (1)
11	Dopłaty do paliwa rolniczego	860,0	5,47 (1)
12	Wojewódzkie inspektoraty weterynarii (budżety wojewodów)	131,401	4,67 (1)
13	Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	33,241	3,15
II. Wzrost wydatków w przedziale $0 \leq X_n < 3\%$			
14	Graniczne inspektoraty weterynaryjne	9,816	2,46
15	Powiatowe inspektoraty weterynarii (budżety wojewodów)	502,621	1,87 (1)
16	Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt	13,82	1,53 (1)
17	Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań inspekcji weterynaryjnej	272,34	0,83 (1)
18	Główny Inspektorat Weterynarii	46,24	0,42 (1)
19	Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza	47,154	0,28 (1)
III. Wyraźny spadek wydatków $X_n < -3\%$			
20	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych (budżety wojewodów)	0,043	-101,66 [-99,6%+(-1,7%)]
21	Prace geodezyjno-urzędniowe na potrzeby rolnictwa (budżety wojewodów)	6,789	-90,16 (2)
22	Wsparcie producentów owoców i warzyw	57,971	-77,3
23	Melioracje wodne (budżety wojewodów)	147,108	-49,45 (2)
24	Działalność badawczo-rozwojowa	52,004	-9,61 (2)
25	Administracja publiczna (łącznie rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo)	132,497	-4,15
26	Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa	11,830	-3,39
IV. Spadek wydatków w przedziale $0 > X_n > -3\%$			
27	Spółki wodne (budżety wojewodów)	3,893	-2,67 (2)
28	Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe (budżety wojewodów)	26,927	-2,25 (2)
29	Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich	100,717	-1,78 (2)
30	Rolnictwo ekologiczne	6,016	-1,7 (2)
31	Postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej	101,709	-1,7 (2)
32	Postęp biologiczny w produkcji roślinnej	17,19	-1,7
33	Ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich	100,0	-1,7
V. Nowe pozycje w budżecie rolnym Polski w 2016 roku			
1	Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym programów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na kwotę 28 mln zł oraz programów polityki zdrowotnej i kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych	28,0	-
2	Wspólna organizacja rynku owoców i warzyw (ARiMR)	57,971	-

(1) oznacza wzrost kolejny raz z rzędu, (2) oznacza spadek kolejny raz z rzędu.

Źródło: opracowano na podstawie: Informacje o projekcie budżetu państwa... (2015).

Nie są to pozycje dominujące w wydatkach, niemniej bardzo ważne dla zrównoważonego rozwoju sektora rolnego. Poza tym, że Krajowy budżet rolny w 2016 r. uznaje się za przyjazny i wspierający rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych, w istotnym stopniu ze względu na wydatki opłacone z budżetu środków europejskich, drugą jego cechą jest to, że w zakresie rzeczowym w większości wydatków wykazuje się wzrost, podobnie jak w 2015 r. Natomiast martwi, niestety, kontynuowane zaprzestanie po wcześniejszych 3 latach wzrostu (2012–2014) wyraźnej stymulacji prac geodezyjno-urządzeniowych na potrzeby rolnictwa, a także prac melioracyjnych i celów służącym spółkom wodnym. W tych przypadkach spadki są względnie duże i to kolejny rok z rzędu. Interesujące jest to, że jest to zjawisko zbieżne ze strukturą wydatków z budżetu środków europejskich na 2016 r. Okazuje się, że preferencje budżetowe w tym zakresie zostały „zawieszane” w 2015 r. i jest to kontynuowane. Należy mieć też nadzieję, iż w bliskiej przyszłości pojawią się w krajowym budżecie rolnym pozycje, które niegdyś były obecne i które są bardzo rolnikom potrzebne, np. wsparcie finansowe na wapnowanie gleb, co wskazywałoby dobrą zmianę w perspektywie budżetowej 2014–2020. Niezrozumiała jest także duża redukcja wydatków wspierających producentów owoców i warzyw (prawie o połowę). Dodać jednak należy, że w budżecie rolnym na 2016 r. pojawiło się kilka nowych pozycji, nieobecnych w budżecie z 2015 r., np. wsparcie organizacji rynku owoców i warzyw oraz dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, m.in. programów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na kwotę 28 mln zł, w tym programów polityki zdrowotnej i kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych.

PODSUMOWANIE

1. W sensie makroekonomicznym niepokojące jest to, a projekt krajowego budżetu rolnego na 2016 r. to potwierdza, iż co najmniej od 2010 r. sukcesywnie następuje spadek udziału wydatków na sektor rolny (rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne) w ogólnym budżecie państwa. Z uwzględnieniem świadczeń na rzecz KRUS udział ten sukcesywnie maleje, jednakże w mniejszym stopniu. Podobnie jest w odniesieniu do udziału w krajowym produkcie narodowym brutto (PKB). Wszystko to pozwala stwierdzić, że maleje rola krajowego budżetu rolnego w strategii kształtowania wydatków publicznych. Dopiero udział budżetu środków europejskich zmienia tę sytuację poprzez odpowiednie wsparcie wydatków w budżecie rolnym Polski. Można zrozumieć bieżącą potrzebę ograniczeń finansowych, niemniej skala redukcji wydatków finansowych jest zbyt duża i nieproporcjonalna, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę sukcesywny wzrost poziomu PKB w ostatnich latach.
2. W budżecie rolnym na 2016 r. zaznacza się wyraźny wzrost planowanych środków na płatności bezpośrednie, które wyniosą prawie 20 mld zł, podczas gdy w 2015 r. było to ok. 17,5 mld zł, co daje realny wzrost o 11,78%. Zauważa się też tendencję do zmniejszania wspierania płatności bezpośrednich w budżecie za pośrednictwem rezerw celowych. Równocześnie rosną środki na współfinansowanie PROW w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020 (II filar WPR). Łączne wydatki przeznaczone na ten cel wyniosą w 2016 r. ok. 8,6 mld zł, co stanowi około 43% kwoty przeznaczonej na płatności bezpośrednie. W omawianym projekcie budżetu rolnego udział ten podwoił się w stosunku do 2015 r.

3. Budżet środków europejskich w 2016 r. w ramach wydatków kontynuowanych w perspektywie 2014–2020, tj. z pominięciem tych, które w 2015 r. wygasły jako należące do poprzedniej perspektywy budżetowej na lata 2007–2013 (ekwiwalencja), jest realnie o prawie 30% większy niż w 2015 r. Natomiast łączne wydatki budżetu rolnego, gwarantowane przez budżet krajowy i budżet środków europejskich, wyniosą 53 738,136 mln zł. W tym przypadku zauważa się zwiększenie wydatków realizowanych w 2015 r., z pominięciem wydatków realizowanych w 2015 r. w ramach poprzedniej perspektywy finansowej. Z kolei udział wydatków zapisanych w budżecie środków europejskich w 2016 r. po raz pierwszy przekroczy 50% (50,4%) budżetu rolnego Polski.
4. We wszystkich częściach krajowego budżetu rolnego, tj. w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz rezerw celowych, planowane do kontynuacji w 2016 r. realne wydatki są wyraźnie wyższe, z wyjątkiem budżetu wojewodów, w przypadku którego w 2016 r. nastąpi spadek.
5. Cechą charakterystyczną budżetu rolnego na 2016 r. jest zaplanowanie realnego wsparcia producentów owoców i warzyw oraz wspólnej organizacji tego rynku na poziomie prawie o połowę niższym (374,19 mln zł) niż w 2015 r. (723,625 mln zł). Natomiast łączne działania interwencyjne na rynkach rolnych obejmą w tym budżecie kwotę 385,5 mln zł (realnie o 5,2% więcej niż w 2015 r.). Patrząc jednak z perspektywy dłuższego okresu, należy stwierdzić, że na cele współfinansowania programów unijnych realizowanych przez ARR sukcesywnie od 2010 r. przeznaczają się coraz mniej środków budżetowych.

PIŚMIENNICTWO

- Czyżewski A., Matuszczak A.** 2015a. KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie. Pr. Nauk. UE Wroc. 403, 30–41.
- Czyżewski A., Matuszczak A.** 2015b. Potrzeba zmian w modelu rozwoju rolnictwa a finansowanie celów w budżecie rolnym Polski po 2005 roku. Zesz. Nauk. UE Katowic., Studia Ekonomiczne. 218, 113–132, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/08_18.pdf, dostęp: wrzesień 2016.
- Czyżewski A., Matuszczak A.** 2014. Relacje pomiędzy krajowym i unijnym finansowaniem wydatków budżetowych na sektor rolny w Polsce w długim okresie. J. Agribus. Rural Develop. 1(31), 21–29.
- Informacja o projekcie budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2016 r. w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych.** 2015. Warszawa, MRiRW.
- Opinia o ustawie budżetowej na 2016 r. w częściach dotyczących rolnictwa.** 2016. Warszawa, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu.

