

Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

KONWERCENCJA CZY DYWERCENCJA WYDATKÓW KRAJOWYCH I UNIJNYCH W BUDŻECIE ROLNYM POLSKI PO 2010 ROKU?

CONVERGENCE OR DIVERGENCE OF NATIONAL AND EU SPENDING IN POLISH AGRICULTURAL BUDGET AFTER 2010?

Słowa kluczowe: konwergencja, budżet rolny, środki krajowe i unijne

Key words: convergence, EU spending, national budget, agriculture

Abstrakt. Celem badań była ocena, czy pomiędzy wydatkami kierowanymi z budżetu krajowego i unijnego na realizację polityki rolnej w Polsce w latach 2010-2015 zachodzą procesy konwergencji czy dywergencji. Przebadano ogólne wydatki w krajowym i unijnym budżecie rolnym na sektor rolny w Polsce. Dało to podstawę, aby wnioskować, że ani konwergencja typu sigma, ani beta nie miały miejsca. Doszukać można się jedynie dywergencji pomiędzy badanymi wydatkami, przejawiającej się w uzależnianiu w rosnącym stopniu rozwoju krajowego rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich ze środkami pomocowymi z UE.

Wstęp

Analiza konwergencji jest jednym z ważniejszych nurtów badań prowadzonych w zakresie wzrostu gospodarczego [Bal-Domańska 2011]. Można ją także odnieść do innych obszarów, w tym kwestii wydatków, jakie przeznacza się z budżetu krajowego i unijnego dla sektora rolnego, a które w konsekwencji prowadzą do jego rozwoju. Prowadzone w tym zakresie analizy mogą być próbą odpowiedzi na pytania o zbieżność oraz rozbieżność dynamiki wydatkowanych środków płynących z obydwu źródeł (konwergencja typu beta – β), czy też zmniejszanie się bądź narastanie zróżnicowania wolumenu wydatkowanych kwot (konwergencja typu sigma – σ). Wskazać także należy, że określenie w ten sposób relacji w finansowaniu polskiego sektora rolnego w latach 2010-2015 jest kwestią ważną z kilku powodów. Po pierwsze, wyraźnie zwiększone po integracji z UE wydatkowanie środków na tytułowy sektor jest główną przyczyną dokonanego wręcz skoku cywilizacyjnego w krajowym rolnictwie, który odzwierciedlony jest przede wszystkim w zmniejszającym się dysparytecie dochodów rolniczych, wyposażeniu infrastrukturalnym i rosnącej efektywności alokowanych zasobów. Po drugie, istotne jest, na ile zachodzące procesy determinowane są przez wydatki budżetu krajowego, a w jakiej mierze zawdzięczamy je finansowaniu ze środków wspólnotowych. Po trzecie, zajmujące jest, czy nasila się tendencja do uzależnienia od budżetu UE rozwoju sektora rolnego w Polsce [Czyżewski, Matuszczak 2014].

Dlatego celem głównym artykułu była ocena dynamiki środków kierowanych z budżetu krajowego i unijnego, zróżnicowania ich wolumenu oraz ich proporcji w realizacji polityki rolnej w Polsce w latach 2010-2015, czyli od czasu, gdy Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) przejął obsługę nowo utworzonego, odrębnego Budżetu Środków Europejskich (BŚE).

Materiał i metodyka badań

Badaniu poddano ogólne wydatki w krajowym i unijnym budżecie rolnym na sektor rolny w Polsce w latach 2010-2015, co umożliwiło wskazanie na tytułową konwergencję bądź dywergencję krajowego i unijnego finansowania wydatków budżetowych kierowanych do polskiego sektora rolnego. Za konwergencję typu beta rozumie się proces osiągnięcia spójności (zbieżności), gdy dynamika wydatków krajowych, które realizowane są na niższym poziomie okazuje się

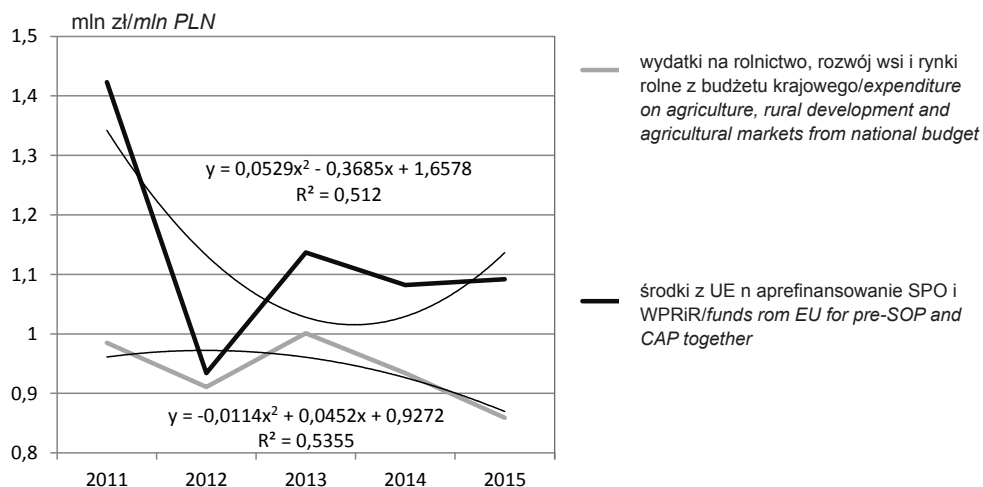
wyższa niż wydatki z budżetu UE, które są większe co do wolumenu. Zaś istnienie konwergencji typu sigma (liczonej jako współczynnik zmienności, czyli relacji odchylenia standardowego do średniej) stwierdza się, gdy współczynnik zmienności będzie się zmniejszał w badanym okresie.

Wyniki badań

Wydatki krajowe na sektor rolny to środki budżetowe skierowane do tego sektora, pozostające w dyspozycji ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Do nich należy doliczyć środki w ramach rozliczeń Polski z Unią Europejską (UE) na wydatki związane i niezwiązane z prefinansowaniem programów operacyjnych, w tym także bezzwrotnych oraz tych, przeznaczonych na finansowanie i współfinansowanie wspólnej polityki rolnej i rybackiej. Począwszy od 2004 roku sytuacja uległa istotnej zmianie zarówno ilościowej, jak i jakościowej. Analiza ustaw budżetowych dowodzi, że 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 sektor rolny realnie wzrosły, stabilizując się na poziomie prawie 2,5-krotnie wyższym niż w okresie przedakcesyjnym. W tym stanie rzeczy możliwa stała się realizacja założonych celów względem krajowej polityki rolnej. Jednocześnie zauważyć należy, że ranga budżetu rolnego w świetle budżetu ogólnokrajowego po akcesji do UE realnie wzrosła.

Konwergencja typu beta wydatków krajowych i unijnych na sektor rolny w Polsce

Jak wspomniano, konwergencję typu β zaobserwuje się wtedy, gdy dynamika wydatków krajowych, które jak wykazano w tabeli 1 realizowane były na zdecydowanie niższym poziomie, okaże się wyższa i intensywniejsza niż wydatki z budżetu UE, które są większe co do wolumenu. Konwergencja typu beta jest warunkiem koniecznym, chociaż niewystarczającym do zaistnienia konwergencji typu sigma [Kusideł 2013].



Rysunek 1. Dynamika wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżecie państwa w latach 2010-2014

Figure 1. Dynamics of expenditure on agriculture, rural development and agricultural markets in the state budget in the years 2010-2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych opinii budżetu rolnego dla lat 2010-2015

Source: own elaboration on the basis of annual agricultural budget for the years 2010-2015

Obserwacje (rys. 1) wskazują na rozbieżne tendencje w kształtowaniu się dynamiki wydatków z obydwu źródeł, z tym, że wydatki krajowe są malejące, a pochodzące z budżetu UE rosnące. Trudno więc twierdzić, że istniały warunki do konwergencji typu beta. Rozbieżności w wolumenie wydatkowanych środków z analizowanych źródeł pogłębiały się, zatem można jedynie stwierdzić, że następuje substytucja finansowania sektora rolnego w Polsce ze środków krajowych środkami z funduszy UE. Inna analiza – średnich (geometrycznych) z dynamiki badanych wolumenów – potwierdza, że nie istnieje konwergencja typu beta. Średnia dynamika wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne z budżetu krajowego w badanym okresie wyniosła 94%, natomiast wydatków płynących z budżetu UE 112%. Tym samym zmiany wydatków krajowych nie są ani zbieżne co do kierunku, ani intensywniejsze niż wydatki płynące do krajowego sektora rolnego z budżetu UE.

Jednocześnie zauważono, że nastąpił spadek udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżecie ogółem po 2010 roku. Środki te obniżały się realnie o odpowiednio 15,3% w 2015 roku, 3,92% w 2014 roku, 7,55% w 2013 roku, 12,9% w 2012 roku i 14,8% w 2011 roku w stosunku do roku poprzedniego. Jednocześnie, biorąc pod uwagę prefinansowane środki z UE przeznaczone na wydatki w BŚE w 2015 roku, tj. na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo (wraz z budżetami wojewodów i rezerwami celowymi) w kwocie 28 568 mln zł, to stanowią one 36,2% ogółu środków pochodzących z UE. Udział w niej wydatków z BŚE przeznaczonego dla Polski był wyższy od tego w 2014 roku (32,54%), także w 2013 roku (28,8%) i w 2012 roku (28,4%) [*Opinie budżetu... 2000-2015*].

Beneficjarz polskiego sektora rolnego i rybołówstwa z tytułu finansowego wsparcia przez środki przekazane przez UE, pozostaną w 2015 roku nadal wyraźne.

Konwergencja typu sigma wydatków krajowych i unijnych na sektor rolny w Polsce

Przeprowadzone analizy wykazują, że nie można mówić o istnieniu konwergencji typu sigma. Obserwuje się proces odwrotny, swoistą dywergencję, która wynika z faktu, że od wielu lat rząd konsekwentnie i w rosnącym stopniu wiąże rozwój krajowego rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich ze środkami pomocowymi z UE, co potwierdza tezę, że nasila się tendencja do uzależnienia od budżetu UE sektora rolnego w Polsce, a nie do wyrównywania wolumenów ich wydatkowania. Wyliczony współczynnik zmienności wzrósł z poziomu 0,11 do 0,51, co świadczy narastającym różnicowaniu wolumenu wydatkowanych kwot ze środków krajowych oraz unijnych.

Tabela 1. Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżecie państwa w latach 2010-2014
Table 1. Expenditure on agriculture, rural development and agricultural markets in the state budget in the years 2010-2014

Wyszczególnienie/Specification	Wydatki [mln zł]/Expenditure [mln PLN]					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne z budżetu krajowego/ <i>Expenditure on agriculture, rural development and agricultural markets from national budget</i>	12 901	12 704	11 572	11 588	10 818	9 296
Środki z UE na prefinansowanie SPO i WPRiR/ <i>Funds from the EU for pre-SOP and CAP-together</i>	15 993,4	22 766,2	21 265,4	241 71,4	26 150	28 568,4
Współczynnik zmienności – konwergencja sigma/ <i>Coefficient of variation – sigma-convergence</i>	0,11	0,28	0,30	0,35	0,41	0,51

Źródło: jak na rys. 1
Source: see fig. 1

Udział środków unijnych w łącznych wydatkach budżetu krajowego na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS systematycznie wzrastał w badanym okresie. W 2004 roku wynosił on tylko 25,1%, w 2005 roku już 41%, w 2006 roku – 46,5%, z wyjątkiem 2007 roku, gdy spadł do 39%, co powtórzyło się w 2008 roku – 35%, aby ponownie dynamicznie wzrastać od 2009 roku – 49,9%, w 2010 roku – 71,26%, w 2011 roku – 79,93%, w 2012 roku – 77,53%, w 2013 roku – 89,09%, a w 2014 roku aż 97,09%, aby w 2015 roku wynieść 106,35%. Oznacza to, że po raz pierwszy w historii BŚE będzie większy niż krajowy budżet rolny wraz z KRUS. Liczby te dowodzą narastającej tendencji do wzrostu udziału pomocy unijnej w wydatkach budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo w Polsce, przy czym wskazują, że w 2015 r. tendencja ta się nasiliła [*Opinie budżetu... 2000-2015*].

Można szacować, że o ile na 1 zł wniesionej przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypadło w 2015 roku 4,36 zł ze środków przekazanych przez UE (w 2014 roku było to 4,52 zł, w 2013 roku – 4,73 zł, w 2012 roku – 4,64 zł, w 2011 roku – 4,56 zł, w 2010 roku – 3,48 zł), to z tego 1,57 zł (tj. proporcjonalnie do 36% udziału) przeznaczone będzie w 2015 roku na cele i zadania budżetu rolnego Polski. W poprzednich latach odpowiednie wartości wynosiły: 2014 rok – 1,47 zł, 2013 rok – 1,36 zł, 2012 rok – 1,32 zł, 2011 rok – 1,53 zł, 2010 rok – 1,50 zł.

Podsumowanie

1. W badanych latach 2010-2015 nie zachodziła konwergencja typu β – dynamika krajowych wydatków na sektor rolny była gasnąca w stosunku do wydatków pochodzących z budżetu UE, dlatego brakuje zbieżności dynamiki wydatkowanych środków płynących z obydwu źródeł.
2. Jednocześnie nie zaobserwowano procesów konwergencji typu σ , lecz zjawiska odwrotne – wydatki ze środków krajowych na polskie rolnictwo, wieś i obszary wiejskie oraz środki pomocowe na ten cel płynące z UE narastająco różnicowały się, nie zachodziło więc wyrównywanie się ich wolumenów. Wyliczony współczynnik zmienności wzrósł z poziomu 0,11 do 0,51, co świadczy raczej o zachodzącej dywergencji obu rodzajów wydatków.
3. Obserwacje te podyktowane są faktem, że rząd kompensuje zmniejszające się wydatki na sektor rolny z budżetu krajowego środkami z BŚE, co w sumie daje rokrocznie coraz korzystniejszy efekt finansowy dla sektora, lecz w rosnącym stopniu uzależnia od finansowania UE.
4. Przepływy środków finansowych pomiędzy UE a Polską z przeznaczeniem na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo od początku integracji przynosiły stronie polskiej efekty netto. Należy dodać, że ogólna suma środków przekazanych w kolejnych latach Polsce przez UE była wielokrotnie wyższa od składki płaconej przez Polskę. Z powyższych analiz wynika, że rolnictwo i wieś w Polsce są głównym beneficjentem netto procesu integracji Polski z UE, i co więcej beneficja te co do skali są rosnące w całym okresie budżetowego wsparcia Polski przez UE.

Literatura

- Bal-Domańska B. 2011: *Ekonometryczna identyfikacja konwergencji regionów szczebla NUTS-2 państw Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Lodzianae, Folia Oeconomica, 253.
- Opinie budżetu rolnego dla lat 2000-2015*. 2000-2015: Ekspertyzy prof. A. Czyżewskiego dla Kancelarii Senatu RP bazujących na analizie projektów i wykonania ustaw budżetowych za poszczególne lata.
- Czyżewski A., Matuszczak A. 2014: *Relacje pomiędzy krajowym i unijnym finansowaniem wydatków budżetowych na sektor rolny w Polsce w długim okresie*, Journal of Agribusiness and Rural Development, nr 1(31), Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, 21-29.
- Kusideł E. 2013: *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Summary

The purpose of the article was to assess whether between expenditure targeted from the national and the EU's budget for the implementation of the agricultural policy in Poland in the years 2010-2015 undergoing convergence or divergence. There was analyzed overall expenditure in the national and EU agricultural budget on the agricultural sector in Poland. This provided a basis to conclude that neither convergence nor beta sigma does not happen. We can found only divergence between expenses, manifested in increasingly conditionality linked to the development of domestic agriculture and rural areas with those from the EU.

Adres do korespondencji
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. zw. UEP, dr hab. Anna Matuszczak, prof. nadzw. UEP
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań
tel. (61) 854 31 17
e-mail: anna.matuszczak@ue.poznan.pl