

DOCHODY I WYDATKI W BUDŻETACH ROLNYCH POLSKI W MIJAJĄCEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007-2013

Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Abstrakt. We wstępie artykułu wskazano na cel rozważań, ich zakres czasowy oraz przyjęte metody badawcze, a także źródła, z których korzystali autorzy. Rozważania skoncentrowano na analizie struktur i dynamiki dochodów krajowego budżetu rolnego, zarówno na poziomie centralnym, także z podziałem na cztery jego główne części (rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo), jak i budżetów wojewodów. Kolejno, w tej samej konwencji, zostały przebadane wydatki budżetowe w przyjętym okresie finansowania 2007-2013. Zidentyfikowano również realne spadki i wzrosty jego szczegółowych tytułów budżetowych, podejmując próbę oceny tych zjawisk. Konkluzje dotyczą zmian, które zaszły w badanym czasie w zakresie kierunków i dynamiki wydatkowanych środków oraz ich oceny i perspektywy.

Słowa kluczowe: WPR, sektor rolny, dochody budżetowe, wydatki budżetowe, poziom, dynamika, struktura, perspektywa finansowa 2007-2013

WPROWADZENIE

Rok 2013 jest szczególnie dla rozważań związanych z finansowaniem sektora rolnego z budżetu krajowego, gdyż kończy on pierwszą perspektywę finansową budżetu UE, w której Polska w pełni partycypowała. Wprawdzie celem artykułu jest określenie tendencji w dochodach i wydatkach budżetu krajowego w badanym siedmioletnim okresie, niemniej autorzy mają świadomość, iż zarówno poziom, jak i kierunek wydatkowanych środków krajowych, był często determinowany preferencjami wynikającymi z realizacji WPR, a pragmatycznie rzecz ujmując – funduszami, które bądź pozostawały komple-

mentarne, bądź substytucyjne w stosunku do finansowania krajowego. Przeprowadzona analiza dotyczy z jednej strony dochodów, z drugiej zaś wydatków budżetu rolnego omówionych przez pryzmat ich struktur i dynamiki, zarówno na poziomie krajowym, z uwzględnieniem jego głównych części (rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz rybołówstwa), jak i budżetów wojewodów. Skrupulatnemu badaniu poddano poszczególne tytuły budżetowe, wskazując na ocenę realnych spadków bądź wzrostów środków przekazywanych na ich realizację. Rozważania opierają się na materiałach źródłowych – projektach i wykonaniach ustaw budżetowych, a także corocznych opiniach budżetu rolnego dla lat 2007-2013, sporządzonych w formie ekspertyz dla Kancelarii Senatu RP [Czyżewski 2007-2013].

DOCHODY BUDŻETU ROLNEGO

Dochody budżetowe realizowane przez jednostki nadzorowane przez ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi oraz przez wojewodów stanowią najczęściej wpływy z usług agrochemicznych, opłaty administracyjne, opłaty za badania roślin uprawnych i za czynności administracyjne związane z ich upowszechnieniem, wpłaty za dzienniki połowowe itp. Przykładowo, istotny wzrost dochodów wystąpił w 2007 roku w części Rynki rolne, co wiązało się z wpływami z tytułu składek restrukturyzacyjnych na rynku cukru oraz odzyskanego podatku od towarów i usług z Urzędu Skarbowego w związku z realizacją interwencji na rynku rolnym. Natomiast w 2008 roku wiązało się to z wpływami z tytułu opłat produkcyjnych za przekroczenie limitu produkcji cukru i glukozy. Do tych źródeł wlicza się także dochody Agencji Nieruchomości Rolnych wynikające z gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa w danym roku, a środkami wydatkowanymi na realizację zadań obciążających mienie zasobu, a także płynące z wynajmu pomieszczeń, wpływy z tytułu odzyskanego podatku VAT z Urzędu Skarbowego w związku z realizacją interwencji na rynku rolnym czy też refundacji ARiMR za realizację pomocy technicznej.

Warto także zauważyć, że w ostatnich latach pojawiły się: wpłaty z tytułu rozliczeń z KE, opłaty za rejestrację środków ochrony roślin, opłaty za rejestrację nazw tradycyjnych produktów i nazw pochodzenia tradycyjnych specjalności, a także wpływy z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych i inne z tytułu administracji publicznej, a także z działu oświata oraz wychowanie i edukacyjna opieka wychowawcza.

Analiza dochodów budżetu rolnego na poziomie krajowym wskazuje na wysoce zmienną dynamikę tychże wpływów, która jest pochodną zmian w odpowiednich częściach budżetowych. I tak, względnie wysoką stabilnością charakteryzują się dochody z rolnictwa, poza 2008 rokiem, kiedy to, jak wspomniano wyżej, nastąpił ich względnie wysoki wzrost z powodu kar za przekroczenie limitu produkcji cukru i glukozy. Natomiast dochody z części rozwój wsi charakteryzują się niezwykle dynamicznym wzrostem, czego nie można powiedzieć o dochodach z części rynki rolne, gdzie obserwuje się dokładnie odwrotną tendencję. Może być to skorelowane z podobnymi kierunkami wydatków budżetowych, gdzie rośnie ranga celów związanych z rozwojem wsi, przede wszystkim kosztem wydatków kierowanych na rynki rolne.

Interesująca jest także obserwacja, iż udział dochodów budżetu rolnego w budżecie krajowym ogółem wykazuje niestabilną, zniżającą się tendencję, na względnie niskim

Tabela 1. Dochody budżetu rolnego i ich udział w dochodach budżetu krajowego ogółem w latach 2007-2013

Table 1. Agricultural budget revenues and their share in the total income of the national budget in 2007-2013

Wyszczególnienie Specification	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody budżetu rolnego krajowego (mln zł) Income of national agricultural budget (million zł)	939,6	2 235,4	1 294,9	820,8	2 290,0	1 647,5	1 635,4
Dynamika dochodów budżetu rolnego krajowego (rok do roku, %) Income's dynamics of the national agricultural budget (year on year, %)	220,1	237,9	57,9	63,4	279,0	71,9	99,2
Udział dochodów budżetu rolnego w dochodach budżetu krajowego ogółem (%) Share of income of the agricultural budget in the national budget (%)	0,41	0,79	0,43	0,33	0,84	0,56	0,55
Udział dochodów z części: Share of income in sections:							
rolnictwo (%) agriculture (%)	3	38	02	2	3	2	2
rozwój wsi (%) rural development (%)	0	00	52	88	94	94	94
rynki rolne (%) agricultural markets (%)	97	62	46	9	3	4	4
Dochody budżetu rolnego wojewodów (mln zł) Income of the agricultural budget of voivodes (million zł)	23,0	27,0	28,0	214,6	272,3	257,4	302,4
Dynamika dochodów budżetu rolnego województw (rok do roku, %) Income's dynamics of the agricultural budget of voivodes (year on year, %)	140,3	123,0	103,7	766,4	126,9	94,5	117,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych opinii budżetu rolnego dla lat 2007-2013, sporządzonych przez Andrzeja Czyżewskiego w formie ekspertyz dla Kancelarii Senatu RP, bazujących na analizie projektów i wykonaniach ustaw budżetowych za odpowiednie lata.

Source: own study on the basis of annual agricultural budget for 2007-2013, prepared by A. Czyżewski in the form of reports for the Office of the Senate based on the analysis of the implementation of projects and the budget set for the relevant year.

poziomie. Rzecz ma się odmiennie, gdy rozpatrzymy wysokość dochodów budżetu rolnego wojewodów – w tym wypadku nastąpił istotny wzrost ze stosunkowo niskiego udziału, stanowiącego zaledwie 1% w dochodach budżetu rolnego krajowego, do wysokości blisko 20%, co dowodzi wzrostu komercyjnej aktywności badanych instytucji sektora rolnego.

WYDATKI BUDŻETU ROLNEGO

Analizę wydatków w badanym okresie 2007-2013 należy poprzedzić krótkim wprowadzeniem dotyczącym miejsca sektora rolnego w wydatkach w okresie okołookcesyjnym, tj. kilka lat przed i po integracji Polski z UE. Badanie budżetów rolnych do 2003 roku wskazywało, iż istnieją przesłanki, by sądzić, że rolnictwo nie było priorytetem w polityce rządu – udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych wykazywał tendencje stagnacyjne, z niebezpiecznymi spadkami, jak np. w 2002 roku do poziomu poniżej 2%. 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. Od 2003 roku 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. Zwiększone nakłady budżetowe nie były w stanie od razu rozwiązać podstawowych problemów sektora rolnego w Polsce, gdyż wymaga to wielu lat konsekwentnej polityki rolnej. Dlatego więc można przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten, w latach 2007-2009, tj. już po trzech latach członkostwa, niemalże się potroił, by w latach 2010-2011 ustabilizować się na poziomie powyżej 4% w ogóle wydatków budżetowych (bez środków UE i KRUS) (tab. 2).

Po 2010 roku sytuacja uległa zmianie, ale jedynie z rachunkowego punktu widzenia – nastąpiła zmiana w funkcjonowaniu budżetu rolnego, gdyż Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) przejął obsługę utworzonego 1 stycznia 2010 roku budżetu środków europejskich i przez to stał się centralną instytucją obsługującą dochody i wydatki powstające w rozliczeniach z UE. Poskutkowało to oddzieleniem tych środków od dochodów, wydatków i deficytu krajowego budżetu. Tym samym tylko w wymiarze rachunkowym nastąpiło obniżenie udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne po 2010 roku (por. tab. 2), gdyż faktycznie wydatki na te tytuły, wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi, były w 2010 roku realnie wyższe o 28,84% w porównaniu z rokiem poprzednim. Natomiast w latach 2011-2012 środki te obniżyły się realnie odpowiednio o 7,55% i 12,9% w stosunku do roku poprzedniego. Natomiast środki te, powiększone o wydatki na KRUS, dają w 2013 roku udział 8,25% niższy aniżeli w latach poprzednich, gdzie wynosił odpowiednio: 8,34% w 2012 roku, 9,1% w 2011 roku i 9,83% rok wcześniej.

Jeśli chodzi o udział łącznych wydatków na omawiany sektor w PKB (bez KRUS), to w 2013 roku jest on najniższy od pięciu lat i – co należy zauważyć – permanentnie spada. W 2013 roku będzie o ok. 4,34% niższy niż w 2012 roku, a z uwzględnieniem wydatków na KRUS udział ten w 2013 roku będzie o ok. 2,33% mniejszy niż rok wcześniej (tab. 2). Powyższe porównania potwierdzają także tezę, iż budżet krajowych wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz KRUS nie idzie w parze ze wzrostem PKB, i – jak wyżej wspomniano – będzie odpowiednio niższy. Zapewne dostosowuje się w ten sposób do warunków bieżących ograniczeń finansowych wywołanych globalnym kryzysem finansów publicznych, także w UE. Czy powinno to być w takim stopniu, pozostaje kwestią dyskusyjną.

Szczegółowe przyjrzenie się puli środków przekazywanych na sektor oraz wydatków na KRUS pozwala na sformułowanie wniosku, iż 2003 rok był przełomowy nie

Tabela 2. Poziom, struktura i dynamika wydatków krajowych w budżecie rolnym w latach 2007-2013
Table 2. Level, structure and dynamics of the domestic agricultural budget expenditure in 2007-2013

Wyszczególnienie Specification	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki budżetu rolnego krajowego ¹ (mln zł) Expenditure of national agricultural budget (million zł)	17 137	19 617	19 380	12 901	12 704	11 572	11 588
Dynamika wydatków budżetu rolnego krajowego (rok do roku, %) Expenditure's dynamics of the national agricultural budget (year on year, %)	204,0	114,0	99,0	67,0	98,0	91,0	100,0
Udział wydatków budżetu rolnego w budżecie krajowym ogółem (%) Share of expenditure of the agricultural budget in the national budget (%)	6,62	6,32	6,02	4,45	4,04	3,52	3,46
Udział wydatków budżetu rolnego bez KRUS w PKB (%) Share of agricultural budget expenditure ASIF in GDP (%)	1,56	1,57	1,3	0,95	0,84	0,72	0,69
Udział wydatków budżetu rolnego z KRUS w PKB (%) Share of the agricultural budget expendi- ture and ASIF in GDP (%)	2,9	2,83	2,6	2,0	2,1	1,7	1,66
Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz KRUS w wy- datkach budżetowych ogółem (%) Share of spending on agriculture, rural development and agricultural markets and ASIF in total budgetary expenditure (%)	12,47	11,4	11,32	9,83	9,09	8,34	8,25
Struktura wydatków w ramach części (%): Share of expenditure in sectors (%):							
rolnictwo – agriculture	6,6	3,3	5,1	10,2	11,6	13,6	9,5
rozwój wsi – rural development	88,6	88,7	89,2	78,2	80,2	76,4	81,6
rynki rolne – agricultural markets	4,8	8,0	5,7	11,6	8,2	10,0	8,9
Wydatki budżetu rolnego wojewodów (mln zł) Expenditure of the agricultural budget of voivodes (million zł)	1 152,3	789,7	1 289,5	909,4	1 120,3	1 159,1	1 264,6
Dynamika wydatków budżetu rolnego województw (rok do roku, %) Expenditure's dynamics of the agricul- tural budget of voivodes (year on year, %)	128	69	163	71	123	103	109,1

Źródło: jak w tabeli 1.
Source: as in Table 1.

¹ Wydatki budżetu rolnego krajowego to wydatki na: rolnictwo i łowiectwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo, budżety wojewodów i rezerwy celowe.

tylko ze względu na zauważalną zmianę w proporcjach udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi oraz rynki rolne, lecz także z tytułu zmniejszenia się udział wydatków o charakterze socjalnym. Należy przypomnieć, że o ile w latach 2001-2002 wydatki na KRUS były ponad 4,4-krotnie wyższe od wydatków na rozwój sektora rolnego i wsi, to w 2003 roku relacja ta zmniejszyła się do 3,5-krotności, natomiast od 2007 roku, po raz pierwszy w badanym okresie kształtowała się poniżej jedności; w 2008 roku było to 0,59, natomiast w 2009 roku – 0,83. Można więc powiedzieć, że integracja z UE przyniosła zahamowanie, a wręcz odwrócenie tendencji do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszarach wiejskich. W badanych latach, zwłaszcza 2010-2013, obserwuje się względną stabilizację wydatków na KRUS na poziomie od ok. 1,25 do 1,4 wydatków na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo. Dowodzi to, iż rola wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski relatywnie spada, przy czym po akcesji Polski do UE, tj. w latach 2005-2013, spadek ten osiągnął przeciętnie 2,0%. Można więc sądzić, iż racjonalizacja budżetu rolnego, polegająca na niezbędnym ograniczeniu jego funkcji socjalnych na rzecz stymulacji ekonomicznych, trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat, przy czym przystąpienie Polski do UE wzmogło tę potrzebę. Redukcje państwowych dotacji na KRUS zbliżyły się do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych, co oznacza, iż przyrost „oszczędności” z tego tytułu będzie coraz bardziej ograniczany, jeśli w ogóle możliwy. Planowane wydatki na KRUS w 2013 roku to właśnie potwierdzają. Warto podkreślić, iż ma to miejsce w Polsce w warunkach nominalnie rosnącego PKB.

Ogólny budżet rolny jest podzielony na wydatki realizujące potrzeby względem rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i rybołówstwa (tab. 2). Wyraźnie można zaobserwować, iż wydatki na poszczególne części są różne i zmieniają się w zależności od istniejących potrzeb i celów polityki rolnej. Powyższa analiza dowodzi, iż w badanym okresie utrwały się znaczące zmiany zarówno ilościowe, jak i strukturalne wydatków, które zaszły we wcześniejszych latach [Czyżewski i Matuszczak 2011]. Podział środków w ramach poszczególnych części nie następował równomiernie. Niemniej, można uznać, że od 2007 roku mamy do czynienia z istotną zmianą struktury wydatkowania w ramach omawianych części budżetu rolnego – dobitnie zwiększa się udział środków na rozwój wsi oraz nieznacznie rybołówstwa, kosztem dwóch pozostałych pozycji. Jest to wynikiem priorytetów WPR, kładącej coraz większy nacisk właśnie na kwestie obszarów wiejskich. Należy także odnotować wyraźny wzrost wydatków na rolnictwo w budżetach wojewodów, mimo wahań w latach 2008-2010. Można przypuszczać, iż jest to wynikiem zwiększających się, na poziomie wojewódzkim, środków na regulację stosunków wodnych (spółki wodne i melioracje) oraz wydatków na prace geodezyjno-urządzeniowe [Czyżewski i Matuszczak 2012].

REALNE PRZYROSTY I SPADKI WYDATKÓW NA WYBRANE CELE BUDŻETOWE

Analiza dynamiki wydatków na wybrane cele budżetowe dowodzi, iż możemy wskazać cele bardziej i mniej dowartościowywane w budżecie krajowym w analizowanym okresie. I tak, ochrona środowiska to niezwykle aktualny problem w bieżących dyskusjach krajowych, jak i na forum unijnym. Skutkiem presji środowiskowej, w któ-

rej rolnik jest kluczowym ogniwem, jest „zazielenienie” WPR w ramach jej nowych reform. Kwestia ta ma także swoje odzwierciedlenie w wydatkach budżetowych, gdzie względnie największy i systematyczny wzrost wykazują wydatki na rolnictwo ekologiczne. Nie można już tego powiedzieć o wydatkach na Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, a także Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą, zwłaszcza w ostatnich latach (tab. 3). Jest to o tyle zdumiewające, iż następuje rozszerzenie kompetencji i obowiązków wymienionych instytucji, chociażby związanych z wdrażaniem i przestrzeganiem coraz bardziej rygorystycznych instrumentów chroniących środowisko naturalne. Niepokojącą tendencję obserwuje się w przypadku wydatków na postęp w rolnictwie rozumiany jako upowszechnianie postępu biologicznego, mającego istotny

Tabela 3. Realne przyrosty i spadki wydatków na wybrane cele budżetowe w latach 2007-2013 (porównanie rok do roku)

Table 3. Real increases and decreases in spending on selected targets of budget in 2007-2013 (comparison year by year)

Cel budżetowy Budgetary objective	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8
Postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej Biological progress in livestock production	++	-	-	-	-	+	+
Postęp biologiczny w produkcji roślinnej Biological progress in plant production	--	--	-	-	+	-	-
Rolnictwo ekologiczne Ecological agriculture	++	++	-	--	+	+	+
Oświata i wychowania Education	++	+++	++	++	++	+	-
Główny Inspektorat Weterynarii Veterinary Inspectorate	++	--	++	-	-	-	-
Graniczne Inspektory Weterynaryjne Veterinary Border Inspections	+	+	++	-	-	-	-
Wojewódzkie Inspektory Weterynaryjne Voivodes Veterinary Inspectorates	-	+	++	+	-	-	-
Powiatowe Inspektory Weterynaryjne District Veterinary Inspectorates	-	+	++	+	-	-	-
Inspektory rybołówstwa morskiego Sea Fisheries Inspectorates	0	+	++	0	-	-	-
Centrum Doradztwa Rolniczego (Krajowe Centrum Doradztwa) Advisory Center (National Advisory Centre)	++++	+	++	+	+	-	-
Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego Voivodes Agricultural Advisory Centres	-	-	-	-	-	-	-
Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt National Animal Breeding Centre	+	--	-	-	++	+	-
Dopłaty do paliwa rolniczego Fuel subsidies	0	-	--	++	-	-	-

Tabela 3 – cd. / Table 3 – cont.

1	2	3	4	5	6	7	8
Usuwanie skutków klęsk żywiołowych Removing the effects of natural disasters			++	0	+++	0	++++
Spółki wodne Water companies	+	+	-	++	+	+	-
Melioracje wodne (z udziałem środków UE) Drainage water (with funds of the EU)	+	--	+++	--	+++	+	+
Ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich Insurance of crops and animals farm	0	0	--	++	--	-	-
Administracja publiczna Public administration	--	--	++	-	++	--	+
Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biolo- gicznych w tkankach zwierząt i produktów (budżety wojewodów) Fight against infectious diseases and monitoring tests of chemical and biological agents in animals and products (budgets, of voivodes)	-	-	--	--	-	-	-
Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnic- twa (wydatki bieżące i majątkowe łącznie w budżet- tach wojewodów, w tym związane z finansowaniem projektów z udziałem UE) Land survey receptacle for agriculture (current expenditure and financial budgets, including voivodes, including those relating to the financing of projects involving EU)	-	--	+++	--	++	+	++
Centralny Ośrodek Badań Odmian Uprawnych Centre for Research Varieties of Crops	-	-	-	-	+	+	-
Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza National Agrochemical Stadion	-	+	++	+	-	-	-
Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych Quality Inspection Agri-Food	-	-	0	-	-	+	+
Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa Plant Health and Seed	--	0	-	+	-	+	-
Ochrona roślin (budżet centralny) Plant protection (central budget)	--	+	-	-	+	+	+

+ realny przyrost wydatków (liczba „+” mówi o tym, czy jest to zmiana jedno-, dwu-, czy kilkucyfrowa).

- realny spadek wydatków (liczba „-” mówi o tym, czy jest to zmiana jedno-, dwu-, czy kilkucyfrowa).

0 brak realnej zmiany.

Źródło: jak w tabeli 1.

+ real growth of expenditure (the number of “+” tells you whether it is a change of one-, two-, or multi-digit).

- real decrease of expenditure (the number of “-” tells you whether it is a change of one-, two-, or multi-digit).

0 no real change.

Source: as in Table 1.

wpływ na rozwój rolnictwa, obszarów wiejskich, a w konsekwencji całego agrobiznesu. Powszechna presja, *nota bene* pozytywna, przywiązywania dużej wagi do działań mających na celu transfer nauki do rolnictwa, także poprzez system instytucji do tego powołanych, nie ma swojego odzwierciedlenia w środkach przekazywanych na ten cel. Wydatki na postęp biologiczny, traktowany jako udział w ogólnej puli środków na rolnictwo, systematycznie realnie spadały w badanym okresie.

Istnieją przesłanki, by postawić tezę, iż wzrost środków na współfinansowanie i prefinansowanie programów i płatności unijnych odbywał się nierzadko w warunkach zmniejszającego się bądź stałego finansowego wsparcia z krajowego budżetu wyżej wymienionych tytułów. Warto zwrócić uwagę, że to właśnie szeroko rozumiany postęp biologiczny i inwestycje w jakość i wiedzę w największym stopniu decydują współcześnie o konkurencyjności na rynkach, w tym także rolnych. Należy oczekiwać, iż wraz z przyswajaniem zasad i celów Wspólnej Polityki Rolnej UE i unijnych funduszy strukturalnych prawda ta na tyle się upowszechni, iż znikną w latach następnych tendencje do krótkookresowych oszczędności kosztem jakości i postępu w rolnictwie, wspieranego z krajowych środków budżetowych, czego zwiastunem mogą być ostatnie dwa lata w przypadku postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej.

Wydatki na cel związany z jakością handlową surowców i produktów rolnych realizowany przez IJHAR-s, mierzone ich realnymi zmianami, po integracji z UE spadały, aż do 2011 roku. Natomiast do 2009 r. zwiększały się realne fundusze na Inspektoraty Weterynaryjne (Główny, Graniczne, Wojewódzkie i Powiatowe – na dwa ostatnie do 2010 roku), które przejęły część kompetencji omawianej wyżej instytucji (np. kontrole związane z wdrażaniem systemów zapewniania jakości w przedsiębiorstwach agrobiznesu). Niemniej, od 2010 roku nie znajduje uzasadnienia ograniczanie środków na omawiany cel zarówno w obliczu coraz częstszych zagrożeń bezpieczeństwa jakościowego żywności (np. jako skutku intensywnych sposobów gospodarowania), jak i spodziewanego rozszerzenia zadań w stosunku do Inspekcji Weterynaryjnych (np. w ramach działań wdrożeniowych czy kontrolnych związanych z *cross compliance*).

Ośrodki Doradztwa Rolniczego są instytucjami od lat działającymi w środowisku wiejskim oraz rolniczym i sprzyjają rozwojowi rolnictwa poprzez swoją wiedzę i doświadczenie konsultingowe, obejmujące kompleksowe doradztwo rolnicze. Współpracują również ze spółdzielniami oraz z: grupami producenckimi, firmami ze sfery agrobiznesu, branżowymi związkami producentów i instytucjami z otoczenia rolnictwa. Wszystko to sprawia, iż ODR-y mogą stać się w wielu przypadkach ogniwem decydującym o rozwoju rolnictwa w regionie, mogą również w decydujący sposób przełamać istniejące bariery w rozwiązywaniu problemów technologicznych i wspierać merytorycznie producentów rolnych. Istotną jest ich rola związana z realizacją programów badawczych, informacyjnych i edukacyjnych na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich oraz szeroka działalność na rzecz ekologii, ochrony środowiska i krajobrazu na obszarach wiejskich. W świetle powyższych zadań jest niezrozumiałą systematyczny realny spadek wydatków na WODR, a od dwóch lata także na CDR. Można wręcz uznać, że o ile nominalnie środki te się nie zmieniały, to realnie następowała ich obniżka. Sytuacja uległa odwróceniu po 2005 roku, kiedy to mamy do czynienia ze stosunkowo wysokim ich przyrostem z roku na rok. Przez osiem lat członkostwa Polski w UE wydatki w budżetach wojewodów niemal się podwoiły.

Wspomniano już wyżej, że dynamika wydatków w budżetach wojewodów w dziale rolnictwo i łowiectwo uległa radykalnej zmianie począwszy od 2006 roku, kiedy to

nastąpiło zwiększenie udziału wydatków inwestycyjnych, natomiast rok później w finansowanie tytułów z budżetu wojewodów zaangażowano środki unijne, czego skutkiem było wydatne zwiększenie udziału inwestycji. Dzięki współfinansowaniu projektów z udziałem środków UE stało się wówczas możliwe zrealizowanie znacznie większej liczby przedsięwzięć z zakresu prac geodezyjno-urzędniowych oraz melioracji na potrzeby rolnictwa. Rozpatrując dynamikę wydatków na poszczególne tytuły w budżetach wojewodów, należy wyróżnić, ze względu na najwyższą, zdwojoną dynamikę w okresie poakcesyjnym w stosunku do czasu przed integracją, finansowanie prac geodezyjno-urzędniowych na potrzeby rolnictwa, spółek wodnych i melioracji. Zwłaszcza te ostatnie zostały istotnie wsparte w zakresie inwestycji pokrytych zarówno ze środków krajowych, jak i stosunkowo szybko rosnących funduszy UE.

Warto zauważyć, że wraz z realizacją WPR przybywa tytułów nie tylko w budżecie centralnym, lecz także – mimo że w mniejszym wymiarze – w budżetach wojewodów. Mowa tu przede wszystkim o zadaniach realizowanych z tytułu PROW (przypadających wojewodom, ale realizowanym przez urzędy marszałkowskie, do których należy scalanie gruntów i gospodarka zasobami wodnymi) oraz usuwaniu skutków klęsk żywiołowych, a także wspomnianym dofinansowaniu poprzez projekty UE.

PODSUMOWANIE

1. Dochody budżetu rolnego stanowią marginalną, względnie stabilną część dochodów budżetu państwa ogółem. Najczęściej są one czerpane ze źródeł związanych z opłatami administracyjnymi, z wykonywanymi usługami (np. za badania roślin uprawnych) czy z odzyskanego podatku od towarów i usług. Ważnym wpływem okazały się również środki z tytułu opłat produkcyjnych za przekroczenie limitu produkcji cukru i glukozy oraz dochody ANR.

2. Jeśli chodzi o wydatki w budżetach rolnych, należy uznać, że w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE ich udział w budżetach ogółem, zwłaszcza w latach 2007-2009, był wyższy blisko trzykrotnie, natomiast w latach 2010-2013 ustabilizował się średnio na poziomie blisko 4% (bez środków UE i KRUS).

3. Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z KRUS w wydatkach budżetowych ogółem jest malejący, co może świadczyć o zmianie proporcji wydatków socjalnych w stosunku do wydatków prorozwojowych i modernizacyjnych w budżetach rolnych, na korzyść tych ostatnich.

4. Z oceny dynamiki wydatków na wybrane cele budżetowe w badanym okresie wynika, że niektóre z nich były wyraźnie marginalizowane (jak np. wydatki na postępy biologiczny czy niektóre inne instytucje, w tym szczególnie na WODR), a inne sukcesywnie dowartościowywane w budżecie krajowym (jak np. oświata i wychowanie, usuwanie skutków klęsk żywiołowych, melioracje wodne czy częściowo prace geodezyjno-urzędniowe).

LITERATURA

- Czyżewski A., 2007-2013. Opinie budżetu rolnego dla lat 2007-2013 sporządzonych przez A. Czyżewskiego w formie ekspertyz dla Kancelarii Senatu RP bazujących na analizie projektów i wykonania ustaw budżetowych.
- Czyżewski A., Matuszczak A., 2011. Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego. W: Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej. Program Wieloletni 2011-2014. Red. B. Wieliczko. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Czyżewski A., Matuszczak A., 2012. Wydatki na sektor rolny w Polsce w budżecie państwa i budżetach wojewodów w długim okresie 1996-2012 oraz możliwości ich przesunięć w kontekście przewidywanych zmian WPR 2014-2020. W: Kluczowe uwarunkowania wspierania rolnictwa w Unii Europejskiej w okresie 2014-2020. Program Wieloletni 2011-2014. Red. B. Wieliczko. IERiGŻ-PIB, Warszawa.

INCOME AND EXPENDITURE IN THE POLISH AGRICULTURAL BUDGETS IN PAST FINANCIAL PERSPECTIVE 2007-2013

Summary. The introduction to the article points out the purpose of discussion, the time period and taken research methods and sources, used by the authors. Then the discussion focuses on the analysis of the structures and dynamics of the national income of the agricultural budget, both at the central level, also with its division into four main sections (agriculture, rural development, agricultural and fisheries markets), as well as the budgets of provincial governors. Subsequently, in the same convention the adopted budget expenditure in financial period 2007-2013 has been analysed. Decreases and increases in real detailed budget titles in an attempt to evaluate these phenomena are taken into considerations. Conclusions were brought, both for requests for changes that have occurred during the period primarily in the direction and dynamics of the expenditure.

Key words: CAP, the financial perspective 2007-2013, the agricultural sector, budget revenues, budget expenditures, budget titles

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 17.06.2013

Do cytowania – For citation: Czyżewski A., Matuszczak A., 2013. Dochody i wydatki w budżetach rolnych Polski w mijającej perspektywie finansowej 2007-2013. J. Agribus. Rural Dev. 2(28), 33-43.