

ANDRZEJ CZYŻEWSKI*, RYSZARD KATA, ANNA MATUSZCZAK*****

*Uniwersytet Zielonogórski, **Uniwersytet Rzeszowski,
***Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poland

WAŻNIEJSZE RELACJE W WYDATKACH BUDŻETÓW ROLNYCH POLSKI W LATACH 2015-2022. STUDIUM PORÓWNAWCZE

Słowa kluczowe: wydatki budżetowe, rolnictwo, WPR, PKB, KRUS, Polska

ABSTRAKT. W artykule dokonano analizy struktury i dynamiki wydatków budżetowych na rolnictwo w Polsce w latach 2015-2022, co stało się bazą do rozważań na temat relacji pomiędzy wydatkami budżetu rolnego a dynamiką PKB i dynamiką budżetu państwa. Źródłem materiałów empirycznych były dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Analizie poddano zarówno wielkości nominalne, jak i urealnione o wskaźnik inflacji CPI. Wykazano, że w latach 2015-2022 utrzymywała się względnie trwała tendencja realnego spadku poziomu wydatków budżetu rolnego ogółem, tj. obejmującego środki krajowe i środki unijne, odnotowano także spadek relacji budżetu rolnego względem PKB. Sukcesywnie zmniejszał się również udział wydatków na rolnictwo w wydatkach budżetu państwa, co świadczy o malejącym znaczeniu rolnictwa w hierarchii wydatków budżetowych państwa w dłuższym okresie. Te niekorzystne dla rolnictwa tendencje zostały wyhamowane w latach 2020-2022, szczególnie w 2022 roku. Wzrost wydatków na rolnictwo w tych latach był głównie podyktowany koniecznością wsparcia tego sektora i ochrony producentów rolnych przed negatywnymi skutkami katastrof klimatycznych, chorób zakaźnych i wzrostu inflacji. W efekcie zmieniła się także struktura wydatków budżetowych na rolnictwo, w której na znaczeniu zyskują wydatki związane ze stabilizacją rynków rolnych, dochodów rolników oraz związane z ograniczaniem ryzyka w rolnictwie.

WSTĘP

Wydatki publiczne na rolnictwo są elementem interwencjonizmu państwowego w tym sektorze. Interwencjonizm ten jest elementem polityki rolnej (krajowej i Wspólnej Polityki Rolnej w obrębie Unii Europejskiej), która realizuje wiele celów wynikających ze złożoności funkcji rolnictwa we współczesnej gospodarce, z poziomu jego rozwoju i znaczenia rolnictwa w strukturze społeczno-gospodarczej danego kraju. Te cele to m.in.:

- zapewnienie rolnikom stabilnych dochodów gwarantujących odpowiednią stopę życiową;
- stabilizacja cen produktów rolnych i odpowiednich cen dla konsumentów;
- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i bezpiecznej żywności (zapewnienie stabilnych dostaw żywności o odpowiedniej jakości);
- zapewnienie konkurencyjności i efektywności rolnictwa;
- wsparcie gospodarstw rolnych, a w szczególności zachowanie rodzinnych gospodarstw rolnych;
- ochrona środowiska przyrodniczego i bioróżnorodności;
- zachowanie dóbr kultury wiejskiej, krajobrazu wiejskiego i rozwój społeczności wiejskiej;
- sprostanie wysokiemu i rosnącemu ryzyku w rolnictwie;
- zapewnienie odpowiedniej roli rolnictwa w rozwoju regionów i łagodzeniu szoków zewnętrznych dla gospodarki w układzie regionalnym, krajowym i międzynarodowym [Winters 1990, s. 241, Kułyk 2013, s. 51, Severini i in. 2019].

W przypadku Unii Europejskiej (UE) wymienione cele są aktualne niemal od początku funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Są one formułowane wprost w założeniach WPR albo znajdują swoje odzwierciedlenie w innych aktach prawnych i dokumentach związanych z WPR [EC 2020]. Należy jednak podkreślić, że ich hierarchia oraz zakres celów i poziom ich wsparcia ze środków publicznych ulegały ewolucji w ostatnich dekadach. Działo się tak pod wpływem zmian w otoczeniu rolnictwa, globalizacji gospodarki, postępów w rozwoju rolnictwa i całej gospodarki, modyfikacji funkcji pełnionych przez rolnictwo, m.in. w efekcie zmian klimatycznych oraz wyzwań ekologicznych i społecznych [OECD 2008, Kułyk 2013, Wąs, Kobus 2018, Matuszczak 2020].

Realizacja tak wielu celów polityki rolnej nie jest łatwa z uwagi na to, że tylko w niewielkim stopniu są one komplementarne względem siebie, częściej natomiast są konkurencyjne i trudne do jednoczesnej realizacji z uwagi chociażby na ograniczoną dostępność środków finansowych. To determinuje hierarchizację celów oraz dywersyfikację instrumentów interwencjonizmu i środków finansowych. Ta dywersyfikacja powinna uwzględniać zróżnicowany charakter rolnictwa i jego funkcji, specyfikę rolnictwa danego kraju i przyjęty paradygmat jego rozwoju. Kluczowe jest również to, że w ramach budżetu publicznego rolnictwo konkuruje o środki z innymi sektorami gospodarki i sferami społecznymi. W tym kontekście cele polityki rolnej można przedstawić w postaci funkcji dobrobytu społecznego, będącego pochodną preferencji społecznych, potrzeb rolnictwa i oczekiwań rolników, a także potrzeb i oczekiwań innych sektorów gospodarki.

Instrumenty interwencjonizmu można podzielić na dwie grupy, tj. typu rynkowego (regulowanie podaży, oddziaływanie na popyt, ceny interwencyjne) oraz pozarynkowego (subsytia i dotacje bezpośrednie i pośrednie, instrumenty polityki strukturalnej)

[Wigier, Chmurzyńska 2011, Matuszczak 2020]. W UE już od wejścia w 1992 roku reformy MacSharry’ego obserwowane jest stopniowe przekierowanie interwencji państwa na tory pozarynkowe. Ten kierunek został pogłębiony przez kolejne reformy WPR. Agenda 2000, dokonała dalszej redukcji cen gwarantowanych (interwencyjnych) w zamian za zwiększenie płatności bezpośrednich. Z kolei postanowienia reformy WPR z 2003 roku z Luksemburga wyszły daleko poza dotychczasowe rozwiązania. Wprowadzono system płatności oddzielony od wielkości produkcji (*decoupled*). Reformy te odniosły sukces przyczyniając się do poprawy równowagi rynkowej oraz wzrostu dochodów rolniczych, ale nie rozwiązały w pełni kwestii dysparytetu dochodów rolniczych [Kata, Leszczyńska 2021]. Wciąż nierozwiązanym problemem jest niestabilność dochodów rolniczych [Severini i in. 2019, Grzelak 2022] oraz utrzymujące się duże rozpiętości w dochodach rolników pomiędzy krajami UE [Kryszak 2020]. Ponadto, w wielu krajach UE, w tym w Polsce, rosną wewnątrzsektorowe nierówności dochodowe pomiędzy różnymi grupami gospodarstw rolnych [Mishra i in. 2009, Kata, Wosiek 2020, Grzelak 2022]. Niepełna realizacja celów polityki rolnej wynika zarówno z ograniczeń, i niedoskonałości interwencjonizmu państwa w rolnictwie [Acocella 2002, Zegar 2018], jak i z przyczyn obiektywnych, wynikających z dynamiki i zmienności otoczenia rolnictwa w jego wymiarach ekonomicznym, społecznym, przyrodniczym i politycznym. W literaturze tematu znajdujemy również krytyczne podejście do interwencjonizmu i protekcjonizmu w rolnictwie, bazujące na twierdzeniu, że przyczyną niskiej efektywności struktur w tym sektorze jest ograniczenie, a nawet brak mechanizmu rynkowego. Zdaniem niektórych autorów [Kowalski, Rembisz 2005, Rembisz 2010] ingerencja w mechanizm rynkowy przez politykę rolną, tak głęboka, jaką prowadzi UE, nie tylko utrwała niską efektywność rolnictwa, ale sama jest przyczyną zawodności procesów alokacji zasobów w rolnictwie i przeszkodą racjonalizacji kosztów.

Wymienione argumenty nie przekreślają faktu, że jednak interwencjonizm w rolnictwie, realizowany przez różne instrumenty, zasadniczo bazujący na wydatkach budżetowych, jest uniwersalnym i w dużej mierze zunifikowanym rozwiązaniem, wprowadzonym w różnych częściach świata, a w szczególności w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo [Kułyk 2013]. W ostatnich latach i miesiącach silne szoki zewnętrzne, uderzające w gospodarkę światową, a także w rolnictwo (światowy kryzys finansowy, pandemia COVID-19, gwałtowny wzrost nośników energii, wojna w Ukrainie, wysoka inflacja), dostarczyły dodatkowych silnych argumentów za koniecznością interwencjonizmu w rolnictwie, m.in. w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego krajów i regionów świata. Bez wątpienia ważnym czynnikiem modyfikacji podejścia do interwencjonizmu państwowego w rolnictwie są zmiany klimatyczne, oznaczające zwiększenie niestabilności i nieprzewidywalności produkcji rolnej. W Polsce ich skutkiem są coraz częstsze problemy wywołane czynnikami klimatycznymi, takie jak kłęski suszy, gradobicia i nawałnice, późnowiosenne przymrozki. Dodatkowo w ostatnich miesiącach 2022 roku rolnictwo boryka się z epidemią ASF.

Wydatki budżetowe na rolnictwo, a szerzej transfery funduszy publicznych do rolnictwa, są najważniejszym elementem polityki rolnej. W związku z tym struktura tych wydatków powinna odzwierciedlać preferencje państwa w zakresie celów polityki rolnej, które ogólnie można podzielić na cele rozwojowe i socjalne. Bardziej precyzyjnie cele te można powiązać z funkcjami polityki fiskalnej, tj. alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną, co nie jest jednak łatwe, z uwagi na to, że wiele wydatków budżetowych na rolnictwo służy jednocześnie realizacji więcej niż jednej funkcji fiskalnej. Z kolei analiza relacji wydatków budżetowych na rolnictwo do wydatków budżetu państwa oraz do PKB wskazuje na znaczenie celów polityki rolnej w ogólnej polityce gospodarczej i społecznej państwa.

MATERIAŁ I METODYKA BADAŃ

Celem opracowania była analiza wydatków budżetowych na rolnictwo w Polsce w latach 2015-2022 w kontekście ich struktury oraz ich wielkości i dynamiki w porównaniu do wydatków budżetu państwa oraz do PKB. Analiza struktury wydatków budżetowych na rolnictwo posłużyła do oceny relacji pomiędzy określonymi celami, które realizuje polityka rolna przez budżet rolny. Z kolei porównanie wielkości i dynamiki wydatków budżetowych na rolnictwo do wielkości i dynamiki wydatków budżetu państwa ogółem oraz do wielkości i dynamiki PKB, miało na celu ustalenie, jak te relacje kształtowały się w badanym okresie. Analiza ta posłużyła do oceny poziomu wsparcia rolnictwa z funduszy publicznych (krajowych i unijnych), a tym samym oceny znaczenia celów polityki fiskalnej w stosunku do rolnictwa w strukturze celów polityki budżetowej państwa.

Przez wydatki budżetowe na rolnictwo, określane także w artykule jako „budżet rolny Polski” lub „budżet rolny ogółem”, rozumie się ogół wydatków publicznych kierowanych bezpośrednio lub pośrednio do rolnictwa. W odniesieniu do budżetu rolnego Polski, analiza obejmuje jedynie wydatki, celowo pominięto natomiast dochody budżetowe w działach odnoszących się do sektora rolnego. Na wydatki budżetu rolnego Polski składają się zatem:

- wydatki z budżetu krajowego kierowane na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (będące także wkładem krajowym do płatności WPR) wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi;
- wydatki ze środków europejskich kierowane do rolnictwa i na obszary wiejskie w ramach instrumentów I i II filaru WPR; wydatki te instytucjonalnie od 2010 roku są ujmowane w budżecie środków europejskich (BŚE).

Zasadniczy okres badań obejmował dane za lata 2015-2022, przy czym wielkości przyjęte dla 2022 roku to wielkości planowane, pochodzące z planu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Analiza objęła osiem lat, co pozwoliło na dostrzeżenie pewnych tendencji w kształtowaniu się poziomu i struktury wydatków budżetu rolnego,

wydatków budżetu państwa oraz PKB, a także na określenie ich wzajemnych relacji. Do analizy jako początkowy przyjęto 2015 rok, ze względu na to, że po październikowych wyborach parlamentarnych władzę w Polsce objął obóz Zjednoczonej Prawicy. Zasadniczo zmieniono wówczas politykę społeczno-gospodarczą i fiskalną, podnosząc na znacznie wyższy poziom cele realizowane przez funkcję redystrybucyjną, czyli związane w dużej mierze z polityką socjalną i rodzinną. Jest zatem interesujące, czy ta zmiana przyniosła także zmianę w zakresie hierarchii celów polityki fiskalnej w stosunku do rolnictwa i odzwierciedliła się w strukturze wydatków budżetu rolnego oraz jego relacji względem budżetu państwa ogółem oraz względem PKB.

Źródłem materiałów empirycznych na temat wydatków budżetu rolnego Polski były przede wszystkim dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) w postaci corocznych „Informacji o projekcie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych”¹. Ponadto źródłem materiałów były dane makroekonomiczne GUS dotyczące PKB i inflacji oraz roczniki statystyczne rolnictwa.

Wielkości objęte badaniem ujmowano w wartościach nominalnych (w cenach bieżących) oraz realnych (w cenach stałych). Jako deflator zastosowano wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych CPI (ang. *Consumer Price Index*).

DYNAMIKA I STRUKTURA WYDATKÓW BUDŻETU ROLNEGO POLSKI W LATACH 2015-2022

W Tabeli 1 przedstawiono dane dotyczące nominalnego poziomu oraz struktury wydatków budżetu rolnego Polski w latach 2015-2022. Jako punkt odniesienia podano także przeciętny poziom i strukturę tych wydatków w poprzednich ośmiu latach, tj. 2007-2014. Zauważyć można, że w latach 2015-2022 wydatki budżetu rolnego podlegały dosyć istotnym wahaniom. Średnia kwota tych wydatków wynosiła 51,7 mld PLN, jednak wynikała ona ze znaczącego wzrostu wydatków budżetu rolnego, zaplanowanych w budżecie państwa i BŚE na 2022 rok. Jeśli nie uwzględni się 2022 roku, to wówczas średnia wydatków dla lat 2015-2021 wyniosła niespełna 50,6 mld PLN i była nominalnie niemal identyczna do średniej z lat 2007-2014 wynoszącej 50,7 mld PLN. Jednak korekta o inflację (CPI), która miała miejsce w latach 2015-2021, dowodzi, że realnie przeciętne

¹ Na podstawie tych informacji Andrzej Czyżewski opracowywał od 1998 roku coroczne „Opinie (ekspertyzy) o ustawie budżetowej w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych” wraz z rezerwami celowymi i budżetami wojewodów, a także budżetem środków europejskich (BŚE) i pozycjami dotyczącymi rolnictwa, a ujętymi w innych częściach budżetu państwa, dla Biura Analiz Kancelarii Senatu PR (do 2016 roku) oraz w niektórych latach wcześniejszych – dla Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Opracowania te stanowiły źródło danych empirycznych wykorzystanych w publikacji.

wydatki na rolnictwo były w tym okresie o 10,5% niższe od średniej dla lat 2007-2014. Tej różnicy nie zmniejsza skokowy nominalny wzrost wydatków na rolnictwo w 2022 roku, gdyż niweluje go inflacja przyjęta dla 2022 roku na poziomie 7,6%². Przedstawione dane wskazują na faktyczny spadek wydatków publicznych na rolnictwo w latach 2015-2022 w porównaniu z wcześniejszym ośmioletnim okresem, który objęty był poprzednią perspektywą budżetową UE i WPR. Dla rolnictwa w latach 2015-2022 najkorzystniejsze pod względem nominalnej wielkości wydatków budżetu rolnego były lata 2015-2016 oraz 2021-2022. Przekraczały one wówczas przeciętny poziom wydatków z lat 2007-2014. Jednak realnie, po uwzględnieniu inflacji, tylko w 2015 roku były one wyższe od przeciętnej kwoty wydatków budżetu rolnego w latach 2007-2014.

Tabela 1. Poziom i struktura wydatków budżetu rolnego Polski ogółem (środki krajowe i UE) w latach 2007-2014 (średnia) i 2015-2022 w cenach bieżących

Rok	Budżet rolny [mln PLN]			Struktura budżetu rolnego ogółem [%]			KRUS w krajowym budżecie rolnym [%]
	ogółem	w tym		KRUS	środki UE	budżet krajowy bez KRUS	
		wydatki na KRUS	środki UE				
Średnia 2007-2014	50 714,4	16 072,0	19 886,6	31,7	39,2	29,1	52,2
2015	55 240,9	17 565,7	28 561,8	31,8	51,7	16,5	65,8
2016	53 760,0	18 238,9	27 117,5	33,9	50,4	15,6	68,5
2017	48 414,9	17 924,8	20 803,4	37,0	43,0	20,0	64,9
2018	48 739,1	17 936,4	22 008,5	36,8	45,2	18,0	67,1
2019	47 467,5	17 700,5	20 588,5	37,3	43,4	19,3	65,9
2020	49 533,5	18 943,2	21 140,0	38,2	42,7	19,1	67,0
2021	50 947,7	18 892,0	21 159,9	37,1	41,5	21,4	63,4
2022	59 838,6	19 150,1	24 518,2	32,0	41,0	27,0	54,2
Średnia 2015-2022	51 742,8	18 293,9	23 237,2	35,5	44,9	19,6	64,6

Źródło: dane MRiRW na temat projektów oraz wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych z lat 2007-2022

² Projekt budżetu państwa na 2022 rok założono inflację na poziomie 3,3%, niemniej w prognozach ekspertów NBP była ona szacowana w przedziale 6,1-8,4% (prognoza NBP z 20.12.2021 roku). Na potrzeby analizy budżetu rolnego na 2022 rok przyjęto najbardziej prawdopodobny wskaźnik średniorocznej inflacji CPI na poziomie 7,6%. W momencie oddawania tekstu wiadomo już, że poziom inflacji w 2022 roku będzie zapewne wyższy.

Zmiany w poziomie wsparcia publicznego rolnictwa w latach 2015-2022 przekładały się także na istotne zmiany w strukturze budżetu rolnego ogółem. Najbardziej stabilny był udział wydatków na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), który stanowił od niespełna 32% do nieco ponad 38% budżetu rolnego ogółem (Tabela 1). Warto jednak zauważyć, że udział ten – nie licząc planu na 2022 rok – wykazywał tendencję rosnącą. Średni udział wydatków na KRUS w strukturze wydatków budżetu rolnego w latach 2015-2022 wynosił 35,5%, a zatem był wyższy o 3,8 punkty procentowe (p.p.) niż w latach 2007-2014. Wskazuje to na sukcesywny wzrost znaczenia funkcji redystrybucyjnej, a zwłaszcza celów socjalnych, w wydatkach budżetowych na rolnictwo kosztem zmniejszenia znaczenia celów prorozwojowych i stabilizacyjnych.

Środki europejskie od 2004 roku determinują poziom wydatków publicznych na rolnictwo w Polsce, zwiększając znacznie ten poziom i przyczyniając się do wyraźnej poprawy dochodów rolników oraz modernizacji rolnictwa i przyspieszenia zmian strukturalnych w tym sektorze [Czyżewski i in. 2020]. W latach 2015-2022 środki te stanowiły od 51,7 do 41% wydatków budżetu rolnego ogółem (średnio 44,9%). Ich udział wykazywał tendencję spadkową, ale i tak przeciętnie w badanym okresie był wyższy o 5,7 p.p. niż w latach 2007-2014. Oznacza to, że środki unijne stały się nie tylko znacznym uzupełnieniem dla krajowych transferów kierowanych do rolnictwa i na obszary wiejskie, ale w jakimś stopniu „zastępowały” krajowe strumienie, co było widoczne szczególnie w latach 2015 i 2016.

Przedstawione dane wskazują, że udział budżetu krajowego bez dotacji do KRUS w wydatkach publicznych na rolnictwo jest relatywnie niski. Szczególnie niski był on w latach 2015-2016, gdy wynosił zaledwie około 1/6 wydatków budżetu rolnego Polski. W kolejnych czterech latach udział ten zwiększył się nieco i wynosił od 18 do 20% (Tabela 1). Znaczący wzrost poziomu tych wydatków wystąpił w 2021 roku (nominalnie o 15,3%, realnie o 9,7%), a szczególnie wysoki był w 2022 roku, tj. nominalnie o 48,4%, a realnie o 37,1% (zakładając inflację na poziomie 7,6% w 2022 roku). Wzrost kwoty tych wydatków w latach 2021-2022, zahamował postępujący od 2009 do 2020 roku spadek udziału krajowego budżetu rolnego (bez KRUS) w budżecie państwa. Analizując udział krajowego komponentu w budżecie rolnym Polski (z pominięciem względnie stabilnej dotacji na KRUS), można sformułować tezę, że w latach 2015-2020 była kontynuowana tendencja do zmniejszenia znaczenia wydatków budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (wraz z budżetami wojewodów) w wydatkach budżetu państwa. Ta tendencja została odwrócona w 2021 roku, a zwłaszcza w budżecie na 2022 rok. Może to wskazywać, że rolnictwo i rozwój wsi po wielu latach powróciły do priorytetowych, a w każdym razie bardzo ważnych dla rządu segmentów gospodarczo-społecznych w aspekcie polityki fiskalnej.

Skokowy wzrost wydatków na rolnictwo w 2022 roku wynika m.in. z zaplanowanych w tym roku wydatków na Fundusz Gwarancji Rolnych w wysokości 3 mld PLN³. Równocześnie w wyniku konfliktu zbrojnego w Ukrainie i drastycznego wzrostu cen energii, rolnicy w Polsce zostali objęci dodatkowym wsparciem publicznym dotyczącym zakupu nawozów mineralnych. Koszty tej interwencji państwa zostały zaplanowane na 3,9 mld PLN [ARiMR 2022].

Tabela 2. Wydatki budżetu rolnego ogółem (w cenach stałych dla 2021 roku) przypadające na 1 ha użytków rolnych oraz pełnozatrudnionego w rolnictwie (AWU)

Lata	Wydatki budżetu rolnego na 1 ha UR*		Wydatki budżetu rolnego na AWU**	
	PLN	rok poprzedni = 100%	PLN	rok poprzedni = 100%
Średnia 2007-2014	3 951,0	-	33 106,9	-
2015	4 175,7	102,8	37 868,3	105,4
2016	4 134,7	99,0	38 026,2	100,4
2017	3 740,5	90,5	34 434,8	90,6
2018	3 693,6	98,7	34 994,3	101,6
2019	3 511,5	95,1	34 169,3	97,6
2020	3 546,3	101,0	35 368,3	103,5
2021	3 475,3	98,0	35 500,4	100,4
2022	3 774,1	108,6	39 514,5	111,3
Średnia 2015-2022	3 756,5	-	36 234,5	-
Relacja B/A [%]	95,1	-	109,4	-

* Kwotę wydatków dla lat 2021-2022 obliczono na podstawie szacunkowo ustalonej wielkości użytków rolnych w kraju z uwzględnieniem liniowego trendu ubytku użytków rolnych według powierzchni geodezyjnej.

** Liczbę AWU w rolnictwie dla poszczególnych lat oszacowano na podstawie danych Eurostat dla okresów trzyletnich, które skorygowano o średnioroczną stopę spadku nakładów pracy w rolnictwie w Polsce (w AWU) ustaloną dla lat 2000-2021.

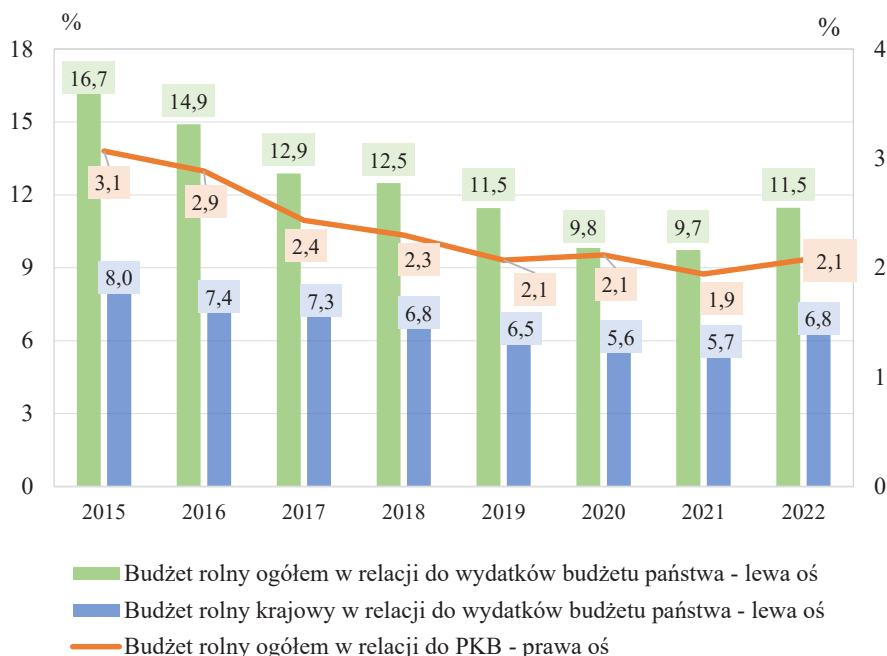
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRiRW (Tabela 1), danych GUS [2009-2022] i Eurostat

³ Fundusz Gwarancji Rolnych został utworzony przez MRiRW w porozumieniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, który ze środków tego funduszu (w ramach dwóch podziałów 4.1 i 4.2 PROW 2014-2020), może udzielać gwarancji w odniesieniu do kredytów inwestycyjnych i obrotowych na rzecz gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego [MRiRW 2022].

Wydatki na rolnictwo ogółem (w cenach stałych) w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych (UR) wykazywały wyraźną tendencję spadkową w latach 2015-2021 (z wyjątkiem niewielkiego wzrostu w 2020 roku), która została zatrzymana dopiero w 2022 roku. Przeciętny poziom tak ujętych wydatków budżetowych na rolnictwo w latach 2015-2022 wynosił 3,7 tys. PLN/ha UR i pomimo ich realnego wzrostu w 2022 roku o 8,6%, był niższy o prawie 5% w stosunku do średniej z lat 2007-2014. Znacznie korzystniej dla lat 2015-2022, w porównaniu do poprzednich ośmiu lat, kształtowały się wydatki budżetu rolnego w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego w rolnictwie (AWU)⁴. W tym przypadku przeciętne wydatki dla lat 2015-2022 były wyższe o 9,4% w porównaniu do przeciętnej z lat 2007-2014, a bez uwzględnienia 2022 roku – o 8%. Wyraźny wzrost wydatków budżetu rolnego w przeliczeniu na zasoby pracy w rolnictwie, w przeciwieństwie do wydatków odniesionych do zasobów ziemi, wynikał ze znacznie szybszego zmniejszania się nakładów pracy w rolnictwie w okresie objętym analizą (szacunkowy spadek w latach 2015-2022 o 16,2%) w stosunku do zmniejszania się powierzchni użytków rolnych (spadek o 3,3%). Zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie w jakiś stopniu uzasadnia sukcesywne zmniejszanie realnych wydatków budżetowych na ten sektor, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że w polityce rolnej dominują cele redystrybucyjne, a w szczególności kwestia zapewnienia rolnikom odpowiednich dochodów. Skoro zmniejsza się liczba zatrudnionych w rolnictwie, to nie może dziwić spadek poziomu wydatków budżetowych kierowanych do tego sektora. Jednak z drugiej strony, wciąż utrzymuje się dosyć duży dysparytet dochodowy w rolnictwie [Kata, Leszczyńska 2021], a sektor realizując wiele funkcji, o których wspomniano wyżej, wymaga wsparcia publicznego, niezależnie od liczby ludności rolniczej. Analiza wsparcia budżetowego w odniesieniu do zasobów ziemi wydaje się bardziej adekwatna w aspekcie całości funkcji rolnictwa (w tym tych związanych z celami przyrodniczymi i klimatycznymi) niż analiza w odniesieniu do zasobów pracy zaangażowanych w tym sektorze.

Jeżeli rozpatrzy się relację budżetu rolnego ogółem (wraz z KRUS i środkami z BŚE) do wydatków budżetu państwa, to zauważy się, że w latach 2015-2021 wykazywała ona stałą tendencję spadkową, która została zatrzymana dopiero w 2022 roku (Rysunek 1). Wyraźną „deprecjację” rolnictwa w polityce fiskalnej państwa widać także, gdy weźmie się pod uwagę wydatki krajowe na rolnictwo, rynki rolne i obszary wiejskie, czyli bez środków europejskich (Rysunek 1). Udział wydatków krajowych na rolnictwo (łącznie z KRUS) w wydatkach ogółem budżetu państwa zmniejszał się od 2008 roku, gdy osiągnął swoje maksimum w okresie przedakcesyjnym (15,2%). W latach 2015-2021 udział ten sukcesywnie spadał z 8,05 do 5,69%. Dopiero w 2022 roku, po raz pierwszy od 2014 roku, udział ten wzrósł do 6,77%. Z kolei budżet krajowy na rolnictwo z pominięciem dotacji do KRUS ograniczono z 2,75% w 2015 roku do 1,87% w 2020 roku, niemniej w ostatnich

⁴ *Annual work unit (AWU)* oznacza ekwiwalent pełnego etatu równy 2 120 godzin pracy w roku, przy czym przyjmuje się, że na 1 osobę nie może przypadać więcej niż 1 AWU.

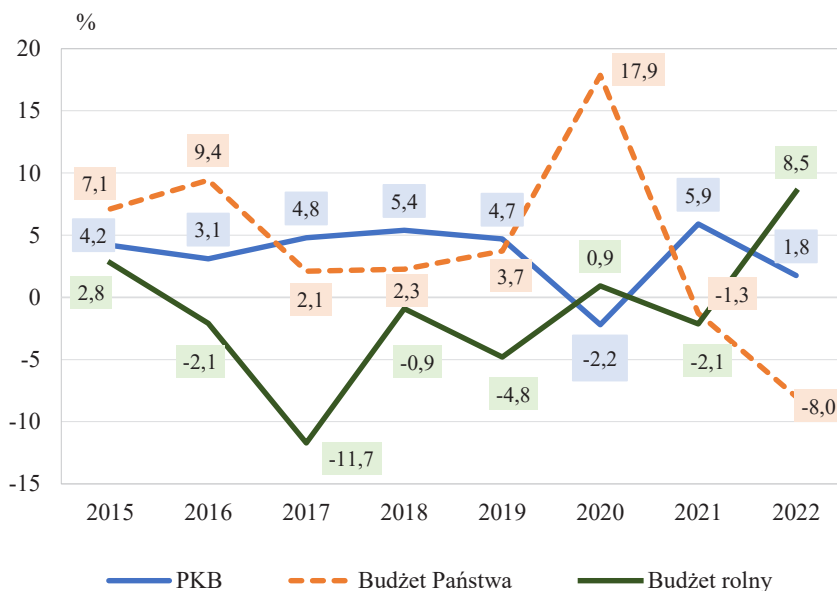


Rysunek 1. Wydatki budżetu rolnego ogółem (łącznie ze środkami europejskimi – z BŚE) w relacji do budżetu państwa i PKB oraz udział budżetu rolnego krajowego w wydatkach budżetu państwa w latach 2015-2022 (prognoza PKB dla 2022 roku według założeń do budżetu państwa)

Źródło: dane MRiRW na temat projektów oraz wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi oraz rynków rolnych z lat 2015-2022 oraz dane GUS

latach nieco wzrósł do odpowiednio: 2,08 i 3,10%. Wykazane tendencje oznaczają, że rolnictwo traciło na znaczeniu w ramach alokacji i redystrybucji funduszy publicznych przez mechanizm budżetowy i dopiero w 2022 roku odnotowano pewne odwrócenie tej tendencji. Pozostaje pytanie, czy będzie to tylko odchylenie od długookresowej tendencji spadkowej, czy jej rzeczywiste odwrócenie.

Spadek wydatków budżetowych na rolnictwo w latach 2015-2022 jest widoczny także w ich relacji do PKB. Relacja ta zmniejszyła się z 3,07% w 2015 roku do 2,07% w 2022 roku, czyli o cały 1 p.p., co jest spadkiem bardzo znaczącym (Rysunek 1). Warto dodać, że w szczytowym momencie w okresie poakcesyjnym, tj. w roku 2008, relacja ta wynosiła 4,45%, a w latach 2007-2014 wynosiła przeciętnie 3,47%. Przedstawione dane dowodzą, że wydatki budżetu rolnego Polski nie idą w parze z obserwowanym równocześnie wzrostem gospodarczym (z wyjątkiem 2020 roku, gdy zanotowano realny spadek PKB o 2,2%, a budżet rolny wzrósł realnie o 0,9%, oraz z wyjątkiem 2022 roku).



Rysunek 2. Roczna stopa zmiany PKB, wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu rolnego ogółem w latach 2015-2022 w cenach stałych

Źródło: jak na Rysunku 1

W porównaniu do dodatniej dynamiki PKB (z wyjątkiem 2020 roku), realne wydatki budżetu państwa wykazywały tendencję wzrostową w latach 2015-2020 oraz spadek w latach 2021-2022 (Rysunek 2), jednak dynamika wzrostu wydatków budżetu państwa w całym badanym okresie (2015-2022) była bardzo zbliżona do dynamiki PKB (Tabela 3). Na tle wydatków budżetu państwa i PKB, wydatki budżetu rolnego ogółem podlegały w latach 2015-2022 mniejszej zmienności rok do roku, o czym świadczy przeciętna stopa zmiany tych wydatków (w ujęciu bezwzględny) wynosząca 4,2%, w stosunku do 4,4% dla PKB i 6,4% dla wydatków budżetu państwa. Jest to sytuacja odwrotna od tej, która wystąpiła w latach 2007-2014 (Tabela 3).

Nominalnie wydatki budżetu rolnego Polski w 2022 roku w porównaniu do wydatków w 2015 roku, osiągnęły znacznie niższy wzrost od wzrostu PKB oraz wydatków budżetu państwa ogółem (Tabela 3). Natomiast w ujęciu realnym zanotowano spadek o 12,6% względem wzrostu PKB i wydatków budżetu państwa na poziomie odpowiednio: 29,4% oraz 26,9%. Średniorocznie realne wydatki budżetu rolnego ogółem w latach 2015-2022 zmniejszyły się o 1,33%, podczas gdy PKB przyrastał średniorocznie o 4%, a budżet państwa o 3,9%.

Tabela 3. Dynamika oraz stopa wzrostu PKB, wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu rolnego w cenach bieżących i cenach stałych w latach 2015-2022 (na tle lat 2007-2014)

Wyszczególnienie	PKB	Budżet państwa	Wydatki budżetu rolnego		
			ogółem	bez KRUS	bez KRUS i środków UE
Dynamika w latach 2015-2022, rok 2015 = 100%					
- według cen bieżących	160,3	157,2	108,3	94,7	177,2
- według cen stałych	129,4	126,9	87,4	106,8	143,0
Średnie tempo wzrostu rok do roku [%], według cen stałych w latach					
- 2007-2014	3,26	1,58	3,16	-0,55	0,70
- 2015-2022	4,04	3,91	-1,33	0,53	2,48
Średnia stopa zmiany (rok/rok [%]) wartości bezwzględne, ceny stałe					
- 2007-2014	3,3	3,6	11,3	17,9	30,8
- 2015-2022	4,4	6,4	4,2	2,8	11,9
Okresy wyższego wzrostu wydatków budżetowych w porównaniu do PKB (liczba lat)	-	2015-2016 2020 (3)	2020 2022 (2)	2020 2022 (2)	2017 2020-2022 (4)
Okresy wyższego wzrostu budżetu rolnego w porównaniu do wydatków budżetu państwa (liczba lat)	-	-	2022 (1)	2021-2022 (2)	2017 2021-2022 (3)

Źródło: jak na Rysunku 2 (dotyczy lat 2007-2022)

Te dane najlepiej ilustrują deprecjację wydatków budżetowych na rolnictwo, nie tylko na tle PKB i wydatków budżetu państwa, ale także na tle wcześniejszego okresu ośmioletniego (2007-2014), gdy wydatki budżetu rolnego rosły średniorocznie o 3,16% i osiągały szybszy wzrost od wydatków budżetu państwa i tylko nieznacznie wolniejszy od przyrostu PKB. Może to zaskakiwać, ale za niskie przyrosty budżetu rolnego ogółem w latach 2015-2022 odpowiadały głównie środki europejskie, dla których odnotowano regres ich nominalnego poziomu w latach 2017-2020 w porównaniu do lat wcześniejszych (Tabela 1). Realnie, dla środków ujętych w BŚE odnotowano średnioroczny spadek w latach 2015-2022 – wynosił on 3,58%. Ponadto w latach 2015-2020 sukcesywny realny spadek wystąpił także w wydatkach budżetu krajowego (bez KRUS), co uległo odwróceniu – jak wykazano wcześniej – dopiero w 2021 roku i przede wszystkim w 2022 roku.

W Tabeli 4 zaprezentowano kwoty nominalne oraz strukturę wydatków na rolnictwo finansowanych w ramach instrumentów WPR z budżetu środków europejskich (BŚE) oraz budżetu krajowego. Z danych tych wynika, że w latach 2015-2022 w relacji do

Tabela 4. Kwota i struktura wydatków na rolnictwo z budżetu krajowego i BŚE w ramach instrumentów WPR w latach 2015-2022 (wg wartości nominalnych)

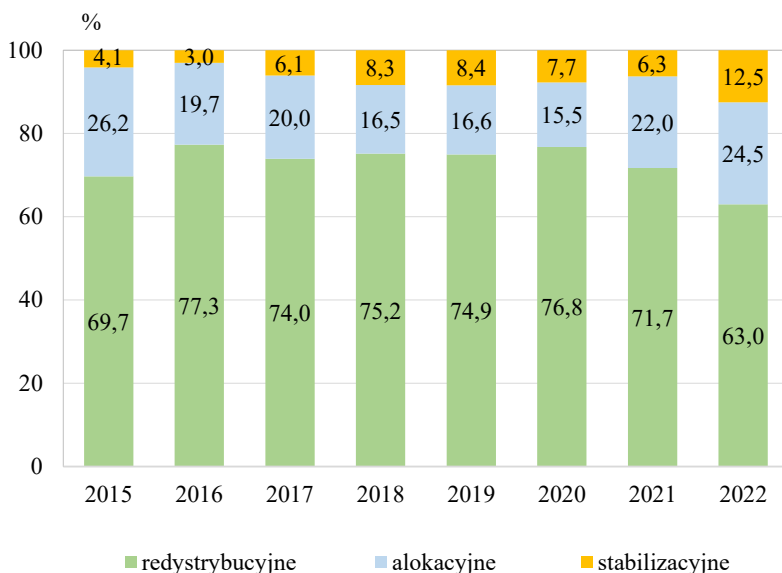
Rok	Wydatki na rolnictwo w ramach WPR [mln PLN]		Struktura wydatków WPR [%]		Udział wydatków WPR w budżecie rolnym Polski [%]
	I filar	II filar (PROW)	I filar	II filar (PROW)	
2015	17 503,4	3 354,2	83,9	16,1	37,8
2016	19 864,3	8 665,0	69,6	30,4	53,1
2017	14 405,9	8 649,6	62,5	37,5	47,6
2018	15 278,1	8 334,6	64,7	35,3	48,4
2019	14 150,5	8 018,5	63,8	36,2	46,7
2020	15 375,3	10 367,2	59,7	40,3	52,0
2021	13 868,0	10 333,1	57,3	42,7	47,5
2022	17 072,3	10 886,5	61,1	38,9	46,7

Źródło: jak w Tabeli 1

płatności bezpośrednich (filar I) wzrosło zaangażowanie BŚE oraz budżetu krajowego (wkład własny) w finansowanie wydatków z II filaru WPR. Dotyczyło to finansowania wydatków w ramach poszczególnych działań ujętych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. Udział wydatków PROW w ramach II filaru WPR zwiększał się wyraźnie od 2015 roku do 2021, z bardzo niskiego poziomu 16,1 do 42,7% w strukturze wydatków związanych z WPR. Dopiero w 2022 roku, na skutek znacznego zwiększenia środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie, udział II filaru uległ zmniejszeniu do poziomu 38,9%.

Przedstawiona struktura wydatków na rolnictwo w ramach WPR może wskazywać, że przynajmniej w tej części budżetu rolnego Polski wystąpiło w ostatnich latach pewne przesunięcie w kierunku celów alokacyjnych (prorozwojowych) i stabilizacyjnych. Jednak należy mieć na uwadze, że również wydatki realizowane w ramach II filaru WPR mają w dużej mierze charakter redystrybucyjny (socjalno-dochodowy). Chodzi m.in. o takie działania, jak: płatności ONW, płatności rolnośrodowiskowo-klimatyczne, płatności dla gospodarstw ekologicznych. Ponadto wydatki w ramach instrumentów WPR stanowiły w latach 2014-2022 od 37,8 do 52% budżetu rolnego Polski (średnio 47,5%). Trudno jest zatem ocenić bez szczegółowej analizy całego budżetu rolnego, jak zmieniała się struktura wsparcia budżetowego rolnictwa w odniesieniu do funkcji polityki fiskalnej.

Bardzo ogólna i szacunkowa analiza wskazuje, że cele redystrybucyjne zdecydowanie dominują w strukturze wydatków budżetu rolnego ogółem. Uwzględniając dopłatę do



Rysunek 3. Struktura wydatków budżetu rolnego według funkcji fiskalnych w latach 2015-2022*

* W 2022 roku wydatki na Fundusz Gwarancji Rolnych podzielono w proporcji: 90% na funkcję alokacyjną i 10% na funkcję stabilizacyjną, na podstawie danych nt. alokacji tych środków na poszczególne instrumenty wsparcia [EBI 2021]. Ponadto w wydatkach stabilizacyjnych w 2022 roku ujęto dopłaty do nawozów sztucznych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Tabeli 3

KRUS, płatności bezpośrednie i inne płatności zasilające dochody rolników w ramach instrumentów WPR (II filar), a także w ramach wsparcia krajowego (np. dopłaty do paliwa rolniczego, dopłaty do kwalifikowanego materiału siewnego), można szacować, że cele przypisane do funkcji redystrybucyjnej obejmowały w badanym okresie średnio 72,8% budżetu rolnego ogółem (Rysunek 3). Jednak ich udział w ostatnich dwóch latach badanego okresu uległ zmniejszeniu, odpowiednio do 71,7% (2021 rok) i 63% (2022 rok). Cele funkcji alokacyjnej były realizowane przede wszystkim przez wydatki w ramach tych instrumentów II filaru WPR (PROW 2014-2020), które wspierają inwestycje w rolnictwie i na obszarach wiejskich, a także wspierają zmiany strukturalne w rolnictwie, działalność pozarolniczą, jakość kapitału ludzkiego, integrację w rolnictwie i w ramach łańcuchów agrobiznesu. Do instrumentów pomocy krajowej można zaliczyć dopłaty do preferencyjnych kredytów inwestycyjnych, wydatki na prace geodezyjno-urządzeniowe w rolnictwie, wydatki na postęp biologiczny, B+R i wydatki na doradztwo rolnicze. Do tej funkcji przypisać należy także wydatki na Fundusz Gwarancji Rolnych, jednak tylko

w tej części, która służy wsparciu dostępu do kredytów inwestycyjnych. Wydatki związane z funkcją alokacyjną stanowiły w latach 2015-2022 około 20% wydatków budżetu rolnego, przy czym ich udział wykazywał dużą zmienność (od 15,5 do 26,2%).

Relatywnie wyższe znaczenie celów prorozwojowych w rolnictwie można było dostrzec w pierwszych (2015-2016) i ostatnich latach badanego okresu (2021-2022). Bez wątplenia w ostatnich latach zyskują natomiast na znaczeniu cele związane z funkcją stabilizacyjną polityki fiskalnej. Należy tu wymienić wydatki na różnego rodzaju interwencje rynkowe, wydatki związane z łagodzeniem lub usuwaniem skutków różnego rodzaju klęsk żywiołowych (susze, powódzie, gradobicia itp.) oraz chorób i epidemii (ASF, COVID-19), wydatki na zwalczanie chorób zakaźnych, na utrzymanie różnego rodzaju inspekcji i służb (np. weterynaryjnych), dopłaty do ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich oraz częściowo wydatki na Fundusz Gwarancji Rolnych (w części wspierającej kredyty obrotowe).

Udział wydatków stabilizacyjnych wzrósł z około 3-4% w latach 2015-2016 do 12,5% w roku 2022, a średnio wynosił 7,1% (Rysunek 3). Bez wątplenia przyczyną wzrostu tego typu wydatków są nasilające się straty w rolnictwie z powodu klęsk żywiołowych, a także problemy, które w ostatnich latach (2020-2022) wynikały z epidemii ASF, pandemii COVID-19 i szybkiego wzrostu cen środków do produkcji rolnej, w szczególności cen energii, paliw i nawozów sztucznych. Te negatywne zjawiska powodują konieczność ponoszenia wydatków osłonowych w odniesieniu do dochodów rolników, a także wydatków związanych z przeciwdziałaniem lub usuwaniem negatywnych skutków tych zjawisk dla produkcji rolnej i zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego.

WNIOSKI

Zaprezentowane dane i przeprowadzone na ich podstawie analizy skłaniają do następujących konkluzji:

1. Po skokowym wzroście wydatków budżetowych na rolnictwo w pierwszych latach członkostwa Polski w UE, od 2009 roku można obserwować względnie trwałą tendencję realnego spadku poziomu wydatków budżetu rolnego (z wyjątkiem lat 2012-2015 oraz 2020 i 2022). Postępuje także tendencja do spadku udziału wydatków budżetu rolnego (ogółem i wydatków ujętych w budżecie krajowym) w wydatkach budżetu państwa. Jest także widoczna dysproporcja pomiędzy szybszym wzrostem PKB i wydatków budżetu państwa a istotnie niższą dynamiką budżetu rolnego Polski. Te generalnie negatywne dla rolnictwa tendencje nie zostały odwrócone w latach 2015-2022, wprost przeciwnie, poza 2015 rokiem oraz ostatnimi latami tego okresu (2020-2022), zostały one wzmocnione. Świadczy to o malejącym znaczeniu wydatków budżetowych na rolnictwo w hierarchii wydatków budżetowych państwa w dłuższym okresie.

2. Przepływy środków finansowych pomiędzy UE a Polską z przeznaczeniem na rolnictwo, rozwój wsi oraz rynki rolne od początku integracji przynoszą stronie polskiej efekty netto, jednak ich poziom systematycznie spada od kilku lat. W całym okresie poakcesyjnym wydatki te osiągnęły najwyższy poziom w 2015 roku (nominalnie 28,5 mld PLN). W kolejnych latach wydatki te spadały w ujęciu nominalnym i realnym (z wyjątkiem lat 2018 i 2022). Ich poziom w 2022 roku, pomimo wzrostu w stosunku do roku poprzedniego, był realnie niższy aż o 30,7% w stosunku do 2015 roku. Jeżeli ta tendencja utrzyma się w kolejnych latach będzie to oznaczało, że to budżet krajowy musi w coraz większym stopniu przejmować ciężar finansowego wsparcia rolnictwa, w szczególności w odniesieniu do celów stabilizacyjnych i alokacyjnych polityki fiskalnej w rolnictwie.
3. Wzrost wydatków na rolnictwo w latach 2020 i 2022, który przełamał tendencję spadkową w tym zakresie, był głównie podyktowany koniecznością wsparcia tego sektora i ochrony producentów rolnych przed negatywnymi skutkami katastrof klimatycznych, chorób zakaźnych i wzrostu inflacji. W efekcie w strukturze wydatków budżetowych na rolnictwo zyskały wydatki związane ze stabilizacją rynków rolnych, ochroną dochodów rolników oraz te związane z ograniczaniem ryzyka w rolnictwie.
4. Cele redystrybucyjne, tj. socjalne i dochodowe, dominują w strukturze wydatków budżetu rolnego, co jest m.in. pochodną celów WPR. Nie zmienia tego faktu obserwowane w latach 2015-2022 przesunięcie proporcji w finansowaniu rolnictwa w ramach instrumentów WPR w kierunku wzrostu udziału wydatków w II filarze WPR. Jednak pojawiające się coraz częściej i na większą skalę niekorzystne zjawiska przyrodnicze (ASF, COVID-19), klimatyczne i makroekonomiczne (wysoka inflacja CPI, gwałtowny wzrost cen paliw i energii), które szczególnie w latach 2020-2022 dotknęły rolnictwo, stanowią wyzwanie dla polityki rolnej i polityki fiskalnej w rolnictwie. Wydaje się, że aby sprostać tym wyzwaniom, wydatki budżetowe na rolnictwo nie powinny realnie spadać, a w ich strukturze należy dokonać przesunięć na rzecz instrumentów wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa, w tym w szczególności innowacyjność i procesy dostosowawcze do wyzwań klimatyczno-energetycznych oraz szerszej środowiskowych (przyrodniczych) i społecznych. Istnieje także potrzeba zwiększenia wydatków na takie instytucje i instrumenty, które mogą łagodzić skutki różnego rodzaju ryzyka, na jakie z coraz większą siłą natrafiają producenci rolni. Wskutek wielu negatywnych zjawisk i procesów przyrodniczo-klimatycznych, makroekonomicznych i geopolitycznych istnieje także potrzeba coraz większej interwencji państwa, mającej na celu ochronę określonych rynków rolnych i producentów żywności. Te wyzwania powinny być uwzględnione w projektach kolejnych budżetów rolnych.

BIBLIOGRAFIA

- Acocella Nicola. 2002. *Zasady polityki gospodarczej* (Principles of economic policy). Warsaw: PWN.
- ARiMR (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture). 2022. *Nawozy 2022 – kryzys wojenny – pomoc publiczna – wydłużono termin na składanie wniosków do 31.05.2022* (Fertilizers 2022 – war crisis – state aid – the deadline for submitting applications has been extended until May 31, 2022), <https://www.gov.pl/web/arimr/nawozy2022-pomoc-publiczna>, access: 12.05.2022.
- Czyżewski Andrzej, Ryszard Kata, Anna Matuszczak. 2020. Wpływ wydatków budżetowych na zmiany strukturalne i dochody w rolnictwie w warunkach funkcjonowania w Polsce instrumentów WPR (Impact of budget expenditures on structural changes and income in agriculture under the conditions of CAP instruments operated in Poland). *Ekonomista* 6: 781-811.
- EBI (European Investment Bank). 2021. *Fundusz gwarancji EFRROW dla gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw rolno-spożywczych. Polska Studium przypadków* (EAFRD guarantee fund for farms and agri-food enterprises. Poland case study). Luksemburg: EBI.
- EC (European Commission). 2020. *The CAP after 2020: Modernising & simplifying the Common Agricultural Policy*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en, access: 03.06.2022.
- EUROSTAT, *Agricultural labour input statistics: absolute figures*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aact_ali01/default/table?lang=en; access: 12.05.2022.
- Grzelak Aleksander. 2022. *Dochody a aktywa w gospodarstwach rolnych w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej* (Income and assets in farms in Poland compared to the European Union countries. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu).
- GUS. 2009-2022. *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2008, ... 2021* (Statistical yearbook of agriculture and rural areas 2008, ... 2021). Warsaw: GUS.
- Kata Ryszard, Małgorzata Leszczyńska. 2021. Stability and Social sustainability of farm household income in Poland in 2003-2020. *Agriculture* 11 (12/1296). DOI: 10.3390/agriculture11121296.
- Kata Ryszard, Małgorzata Wosiek. 2020. Inequality of income in agricultural holdings in Poland in the context of sustainable agricultural development. *Sustainability* 12 (12): 49-63. DOI: 10.3390/su12124963.
- Kowalski Andrzej, Włodzimierz Rembisz. 2005. *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna* (Agricultural market and interventionism versus efficiency and social justice). Warsaw: IERiGŻ.
- Kryszak Łukasz. 2020. Income convergence in the agricultural sector in the context of the European Union's Common Agricultural Policy. *Annals of Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists* XXII (3): 140-152.
- Kułyk Piotr. 2013. *Finansowe wsparcie rolnictwa w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego* (Financial support for agriculture in countries with different levels of economic development). Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

- Matuszczak Anna. 2020. *Ewolucja kwestii agrarnej a środowiskowe dobra publiczne* (Evolution of the agrarian question and environmental public goods). Warsaw: IERiGŻ-PIB.
- Mishra Ashok, Hisham El-Osta, Jeffrey M. Gillespie. 2009. Effect on agricultural policy on regional income inequality among farm households. *Journal of Policy Modeling* 31: 325-340. DOI: 10.1016/j.jpolmod.2008.12.007.
- MRiRW (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministry of Agriculture and Rural Development). 2022. *Fundusz Gwarancji Rolnych* (Agricultural Guarantee Fund), <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/fundusz-gwarancji-rolnych>, access: 12.05.2022.
- OECD. 2008. *Multifunctionality in Agriculture. Evaluating the degree of jointness, policy implications*. Paris: OECD.
- Rembisz Włodzimierz. 2010. Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie (The critical analysis of the intervention basis and evolution in agriculture). *Współczesna Ekonomia* 4 (16): 7-25.
- Severini Simone, Giuliano Tommaso, Robert Finger. 2019. Effects of the income stabilization tool on farm income level, variability and concentration in Italian agriculture. *Agricultural and Food Economics* 7: 1-23. DOI: 10.1186/s40100-019-0141-9.
- Wąs Adam, Paweł Kobus. 2018. Implikacje mechanizmu degresywności płatności bezpośrednich w WPR 2020+ w Polsce. [W] *Subsydia a ekonomika, finanse i dochody gospodarstw rolniczych* (Implications of the mechanism of degressivity of direct payments in the CAP 2020+ in Poland. [In] *Subsidies and economics, finances and income of farms*), ed. Michał Soliwoda, 58-88. Warsaw: IERiGŻ-PIB.
- Wigier Marek, Katarzyna Chmurzyńska. 2011. Interwencjonizm w agrobiznesie na przykładzie PROW 2007-2013 – teoria i praktyka (Interventionism in agribusiness on the example of RDP 2007-2013 – theory and practice). *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 90: 25-40.
- Winters Allan L. 1990. The so-called „non-economic” objectives of agricultural support. *OECD Economic Studies* 13: 237-266.
- Zegar Józef S. 2018. *Kwestia agrarna w Polsce* (Agrarian question in Poland). Warsaw: IERiGŻ-PIB.

MAJOR RELATIONS IN THE EXPENDITURE OF POLAND'S AGRICULTURAL BUDGETS IN 2015-2022. COMPARATIVE STUDY

Key words: budget expenditure, agriculture, CAP, GDP,
Agricultural Social Insurance Fund, Poland

ABSTRACT

In the article was analyzed the structure and dynamics of budget expenditure on agriculture in Poland in 2015-2022. It was the basis for considering the relationship between agricultural budget expenditure and the dynamics of GDP and the dynamics of the state budget. The source of empirical materials was the data of the Ministry of Agriculture and Rural Development. Both nominal and CPI-adjusted values were analyzed. It has been shown that in 2015-2022, the real decline in the level of expenditure in the total agricultural budget, i.e. including national and EU funds, continued to decline. There was also a decline in the relation of the agricultural budget to GDP. The share of agricultural expenditures in the state budget expenditures also gradually decreased, which proves the diminishing importance of agriculture in the hierarchy of state budget expenditures in the long run. These negative trends for agriculture slowed down somewhat in 2020-2022, and especially in 2022. The increase in spending on agriculture in these years was mainly dictated by the need to support this sector and protect agricultural producers from the negative effects of climate disasters, infectious diseases and rising inflation. As a result, the structure of budgetary expenditure on agriculture has also changed, with expenditure related to the stabilization of agricultural markets, farmers' incomes and risk reduction in agriculture gaining importance.

AUTHORS

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, PROF. DR HAB.

ORCID: 0000-0002-6233-6824

Uniwersytet Zielonogórski

9 Licealna St., 65-417 Zielona Góra, Polska

RYSZARD KATA DR HAB. PROF. UR

ORCID: 0000-0001-6085-3935

Uniwersytet Rzeszowski

Instytut Ekonomii i Finansów

2 M. Ćwiklińskiej St., 35-601 Rzeszów, Polska

e-mail: rdkata@ur.edu.pl

ANNA MATUSZCZAK, PROF. DR HAB.

ORCID: 0000-0002-5045-5447

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

10 Niepodległości Av., 61-875 Poznań, Polska

e-mail: anna.matuszczak@ue.poznan.pl

Propozycja cytowania artykułu:

Czyżewski Andrzej, Ryszard Kata, Anna Matuszczak. 2022. Ważniejsze relacje w wydatkach budżetów rolnych Polski w latach 2015-2022. Studium porównawcze. *Annals PAAAE XXIV* (3): 9-27.