
**ANNALS OF THE POLISH ASSOCIATION
OF AGRICULTURAL AND AGRIBUSINESS ECONOMISTS**

ROCZNIKI NAUKOWE
STOWARZYSZENIA EKONOMISTÓW ROLNICTWA I AGROBIZNESU

Received: 08.08.2023

Acceptance: 20.09.2023

Published: 26.09.2023

JEL codes: E62, H60, Q18

Annals PAAAE • 2023 • Vol. XXV • No. (3)

License: Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0)

DOI: 10.5604/01.3001.0053.8723

ANDRZEJ CZYŻEWSKI*, RYSZARD KATA, ANNA MATUSZCZAK***¹**

*Uniwersytet Zielonogórski, **Uniwersytet Rzeszowski,

***Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska

**KIERUNKI ZMIAN W WYDATKACH BUDŻETU ROLNEGO
POLSKI W OKRESIE RZĄDÓW KOLEJNYCH KOALICJI
W LATACH 2010-2023**

Słowa kluczowe: budżet rolny, rolnictwo, KRUS, UE, polityka rolna

ABSTRAKT. Celem artykułu jest wskazanie kierunków zmian, jakie zaszły w wydatkach budżetu rolnego Polski w latach 2010-2023, w ujęciu ilościowym. Przyjęty do analizy okres jest o tyle ciekawy, że obejmuje kolejne rządy koalicyjne w Polsce. Przedmiotem badań były wydatki budżetowe na rolnictwo w Polsce, z podziałem na wydatki z budżetu krajowego (bez KRUS i z nim) oraz Budżetu Środków Europejskich (BSE), z uwzględnieniem wydatków budżetowych Polski ogółem i PKB. Źródłem materiałów empirycznych były dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zastosowano analizę struktury i dynamiki wielkości nominalnych i urealnionych o wskaźnik inflacji (CPI, ceny stałe z 2023 roku). Badania wskazują, że w analizowanym okresie utrzymywała się względnie trwała tendencja realnego spadku poziomu wydatków budżetu rolnego ogółem. Obniżenie tych wydatków dotyczyło zarówno wielkości środków krajowych, jak i środków z UE. Istotnie pogorszyły się również relacje budżetu rolnego względem budżetu ogółem oraz PKB. Dowodzi to zmniejszającego się znaczenia rolnictwa w hierarchii wydatków budżetowych państwa w dłuższym okresie oraz tego, że sektor rolny w Polsce nie korzysta proporcjonalnie z efektów wzrostu PKB. Te niekorzystne dla rolnictwa tendencje zostały lekko wyhamowane w ostatnich dwóch latach. Gdyby nie wsparcie finansowe z BSE (także malejące), to jeszcze wyraźniej narastałyby dysproporcje sektorowe w podziale środków z krajowego dochodu. Sukcesywnie maleje także ranga realnych wydatków na KRUS w wydatkach budżetu państwa.

¹ Corresponding author: anna.matuszczak@ue.poznan.pl

WSTĘP

Prezentowana tematyka mieści się w obszarze badań dotyczących funkcji polityki fiskalnej względem rolnictwa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej (UE) [Czyżewski i in. 2020]. W aspekcie makroekonomicznym dotyka relacji pomiędzy polityką budżetową względem rolnictwa a polityką fiskalną w okresie minionych 14 lat, tj. 2010-2023 [Czyżewski i in. 2022a, Matuszczak 2020], w którym rządy sprawowały w Polsce kolejne koalicje. Ten ostatni aspekt jest inspirujący ze względu na świadomość, że polityka budżetowa rządu jest w znaczącej mierze odpowiedzią polityków (państwa) na zawodność mechanizmu rynkowego [Wilkin 2003, Czyżewski 2017, Zegar 2018], co jest głównym powodem interwencji państwa w gospodarkę. Zawodności te szczególnie dotkliwie ujawniają się w sektorze rolnym. Współcześnie decydenci wielu, także najbardziej rozwiniętych krajów, nie godzą się na dysparytet dochodów rolników względem innych grup społeczno-zawodowych, niestabilność dochodów rolniczych, niską rentowność aktywów zaangażowanych w produkcję rolną, jak również niestabilne i rosnące ceny żywności [Czyżewski i in. 2022b]. Obowiązkiem rządów jest także zadbanie o bezpieczeństwo żywnościowe społeczeństw, zapewnienie konkurencyjności i efektywności rolnictwa z uwzględnieniem stosownego wsparcia finansowego gospodarstw rolnych, a także wydatków publicznych [Kułyk 2013]. Należy jednak pamiętać, że mechanizm rynkowy nie doprowadza samoczynnie do realizacji tych celów. Konieczna jest jego korekta i kompensacja, głównie za pośrednictwem funkcji stabilizacyjnej i redystrybucyjnej, ale także alokacyjnej polityki fiskalnej. Rodzą się więc pytania: jak te przejawy interwencjonizmu państwa w sektorze rolnym realizowane były przez kolejne ekipy rządzące w Polsce w badanym okresie i co wynika ze stosownych porównań.

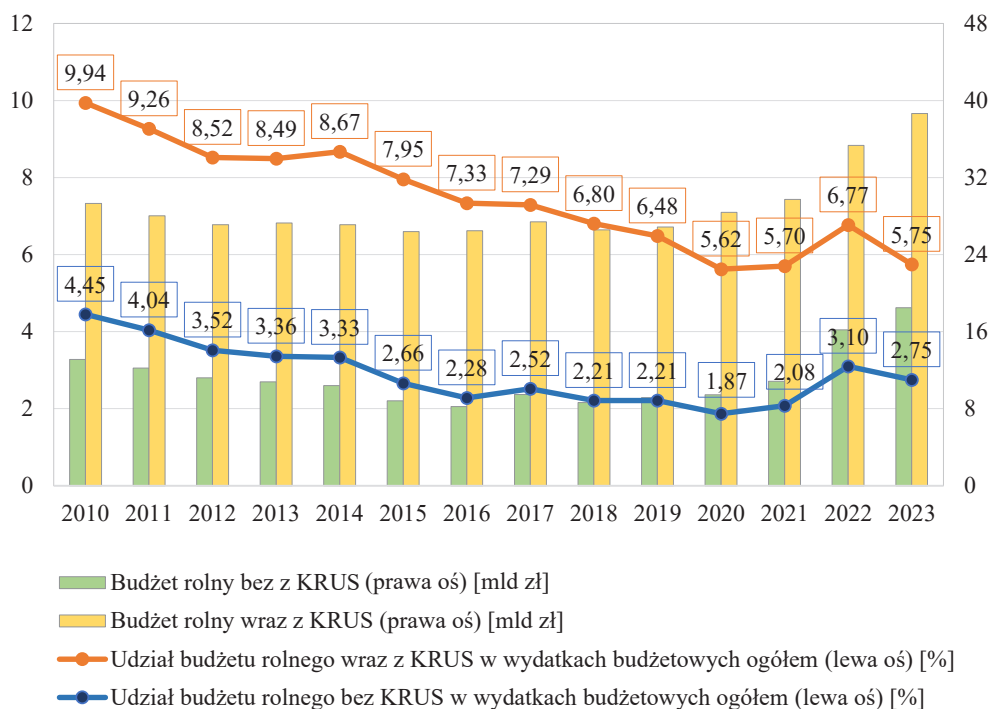
Jednym z ważniejszych punktów odniesienia są zmiany w strukturze i dynamice wydatków krajowych na sektor rolny w budżecie ogółem Polski i PKB. Uzupełnieniem tego jest identyfikacja wsparcia wydatków na sektor rolny transferami z UE za pośrednictwem Budżetu Środków Europejskich (BŚE). Niezbędne jest także uwzględnienie transferów społecznych, jakie niesie za sobą badanie wolumenu wydatków Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Powyższe problemy wpisują się w obszar wyzwań, które stanęły przed kolejnymi koalicjami rządowymi w Polsce w latach 2010-2015 (PO-PSL) oraz 2016-2023 (PiS) i skłaniają do stosownych porównań. Rozważania te w pełni mieszczą się w heterodoksyjnej ekonomii rolnictwa wsi i obszarów wiejskich i dotyczą nurtów badawczych odnośnie do rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz ubezpieczeń społecznych ludności wiejskiej. Wspomniane nurty badawcze lokują się w teoretycznym paradygmacie rozwoju industrialnego i trwale równoważonego, rozwijając szkołę myśli heterodoksyjnej we współczesnej ekonomii rolnej [Czyżewski, Matuszczak 2023]. Zakres rzeczowy i czasowy rozważań zdeterminowany jest dostępnością i porównywalnością materiałów statystycznych (np. dane dotyczące BŚE dostępne są w przyjętej klasyfikacji

dopiero od 2010 roku), którymi są przede wszystkim opracowania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), w formie corocznych informacji o projekcie Budżetu Państwa i Budżetu Środków Europejskich, w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych, funduszy celowych oraz budżetów wojewodów, przesyłane corocznie do Kancelarii Sejmu i Senatu RP, a także stosowne ekspertyzy i opracowania, publikowane jako efekt badań własnych autorów [*Opinie o budżecie... 2010-2017*]. Wielkości objęte badaniem analizowano w wartościach nominalnych, przeliczając je na ceny stałe z 2023 roku, z zastosowaniem odpowiednich deflatorów (por. przypis 2).

STRUKTURA I DYNAMIKA WYDATKÓW KRAJOWYCH NA SEKTOR ROLNY W BUDŻECIE OGÓŁEM POLSKI I PKB

Krajowe wydatki budżetowe na sektor rolny stanowią łączne wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi i wydatkami zaplanowanymi w innych częściach budżetowych (z wyłączeniem: KRUS, Rybołówstwa i BŚE). W 2023 roku stanowią one nominalnie 18,5 mld zł (tj. realnie² o 0,7% więcej niż w 2022 roku, gdy wynosiły 16,2 mld zł, a w 2021 roku było to nominalnie 10,9 mld zł). Realny wzrost tych wydatków obserwuje się sukcesywnie od 2018 roku, ale mimo to, w okresie minionych 14 lat udział wydatków krajowego budżetu rolnego w wydatkach budżetu państwa jest malejący, przy czym odnotować należy wyraźny jego spadek w 2023 roku w relacji do 2010 roku aż o 38,2%, a więc ponad jedną trzecią. Stanowi to przesłankę do tezy, że w 2023 roku udział krajowego budżetu rolnego w budżecie państwa (ze wspomnianymi wyłączeniami) na tyle spadł, że reaktywował postępujący jego spadek od 2010 roku (który wyhamował w 2022 roku) i uprawdopodobnił ponownie tezę, że wydatki budżetowe na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (wraz z budżetami wojewodów) i wydatkami z innych działów nie są w dłuższym okresie priorytetowo traktowane w wydatkach budżetu państwa i wydatkach wojewodów. Rok 2023 potwierdza, że teza ta jest prawdziwa, chociaż w niektórych latach (np. 2022 roku) osłabiona (rysunek 1).

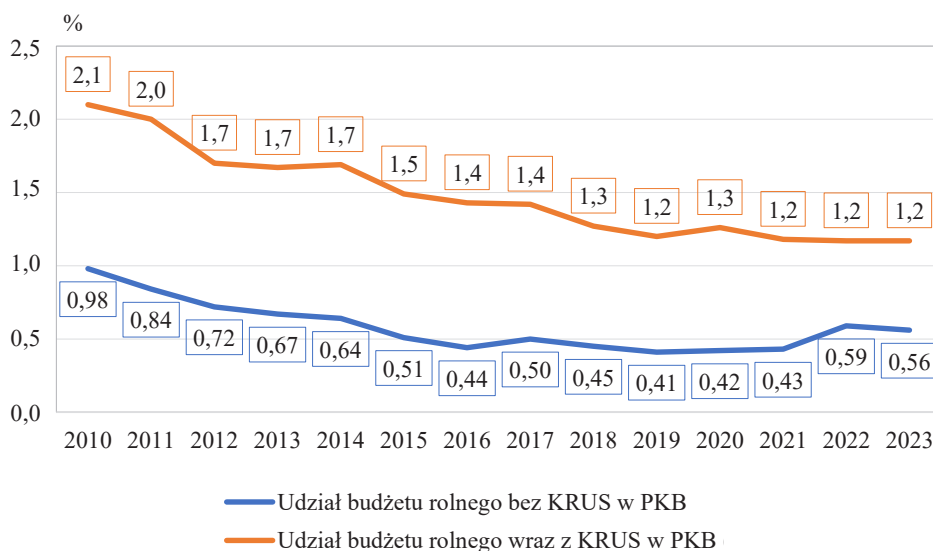
² W artykule urealnienia wydatków budżetowych w 2023 roku w stosunku do lat wcześniejszych obliczono przy założeniu inflacji na poziomie 13,8%. Wprowadzie projekt Budżetu Państwa na 2023 rok zakładał inflację w 2023 roku na znacznie niższym poziomie, tj. 9,8%, niemniej ze względu na bieżące uwarunkowania polityki fiskalnej w Polsce, jak i konflikt zbrojny w Ukrainie (m.in. istotnie wpływający na ceny nośników energii), jest ona zapewne wyższa. Według projekcji inflacji i wzrostu gospodarczego NBP na podstawie modelu NECMOD, zakładano „ścieżkę centralną inflacji” w Polsce na około 13,2% [NBP 2022]. Z kolei Komisja Europejska w projekcji z jesieni 2022 roku prognozowała inflację w Polsce w 2023 roku średniorocznie na poziomie 13,8% [EC 2022], a według prognoz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, średnioroczny wzrost wskaźnika inflacji CPI w Polsce wyniesie w 2023 roku 14,3% [IMF 2023]. Średnia arytmetyczna tych trzech prognoz wynosi więc 13,8% i taki poziom inflacji przyjęto jako delator wartości bieżących omawianych wydatków budżetowych do poziomu cen stałych, porównujących 2022 rok z wcześniejszymi latami.



Rysunek 1. Budżet rolny Polski w relacji do wydatków budżetu państwa w latach 2010-2023
 Źródło: Dane MRiRW na temat projektów oraz wykonania budżetów państwa i Budżetów Środków Europejskich w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi oraz rynków rolnych z lat 2010-2023

Sytuacja kształtuje się inaczej, gdy do wymienionych wydatków wliczy się transfery związane z KRUS. W 2023 roku stanowiły one aż 20,1 mld zł (szczegółowa analiza tych wydatków w dalszej części artykułu), co powoduje, że ogólna kwota wydatków wzrasta do 38,6 mld zł. W relacji do 2022 roku (35,3 mld zł) kwota ta jest nominalnie wyższa o 9,44%, ale realnie niższa o 4,36% od tej z 2022 roku. W dłuższym okresie, tj. w latach 2010-2023 (14 lat) wydatki w krajowym budżecie rolnym liczone wraz z KRUS realnie spadały w latach 2010-2019 w granicach 1-5%, następnie przez trzy lata 2020-2022 zwiększały się, szczególnie w 2022 roku, aby w 2023 roku istotnie zmaleć. Po uwzględnieniu transferów na KRUS, udział krajowego budżetu rolnego w wydatkach budżetu państwa ogółem wyniesie w 2023 roku 5,75%, tj. o 1,02 punktu procentowego (p.p.) mniej niż w 2022 roku i będzie podobny jak w 2021 roku (5,69%) po nowelizacji budżetu (rysunek 1).

Udział łącznych wydatków w krajowym budżecie rolnym w wartości PKB (bez KRUS) w 2023 roku wyniesie 0,56%, podczas gdy w 2010 roku było to 0,98%. W badanych 14 latach udział ten zmniejszył się więc o 43% (rysunek 2), przy czym w relacji do 2022 roku zaznaczył się kolejny jego spadek. Należy podkreślić, że tempu tego spadku towarzyszył spadek realnego tempa wzrostu PKB w 2023 roku o 3,84% (przy jego nominalnym wzroście w 2023 roku o 9,54%), z uwagi na stopę inflacji 13,8%. W dłuższym okresie, tj. w latach 2010-2023 (14 lat) zaznacza się także malejący trend realnego udziału wydatków z budżetu rolnego Polski (bez KRUS) we wzroście PKB, co oznacza, że realnie maleje ranga krajowych wydatków budżetowych w sektorze rolnym Polski w dłuższym okresie i nie idzie to w parze z obserwowanym równocześnie wzrostem gospodarczym. Z uwzględnieniem wydatków na KRUS udział wydatków z budżetu rolnego polski w PKB w 2023 roku wyniesie 1,17%, gdy w 2010 roku było to 2,1% (rysunek 2). Tak więc 2023 rok wpisuje się w obserwowaną po 2010 roku tendencję sukcesywnego spadku udziału budżetu rolnego Polski wraz z KRUS w PKB. Świadczy to o tym, że w minionych 14 latach sektor rolny w Polsce nie korzystał proporcjonalnie z efektów wzrostu PKB. Gdyby nie wsparcie finansowe z budżetu środków europejskich (także malejące w relacji do najkorzystniejszego 2016 roku, o czym będzie mowa dalej), to jeszcze wyraźniej narastałyby dysproporcje sektorowe w podziale środków z krajowego dochodu.



Rysunek 2. Budżet rolny Polski w relacji do PKB w latach 2010-2023

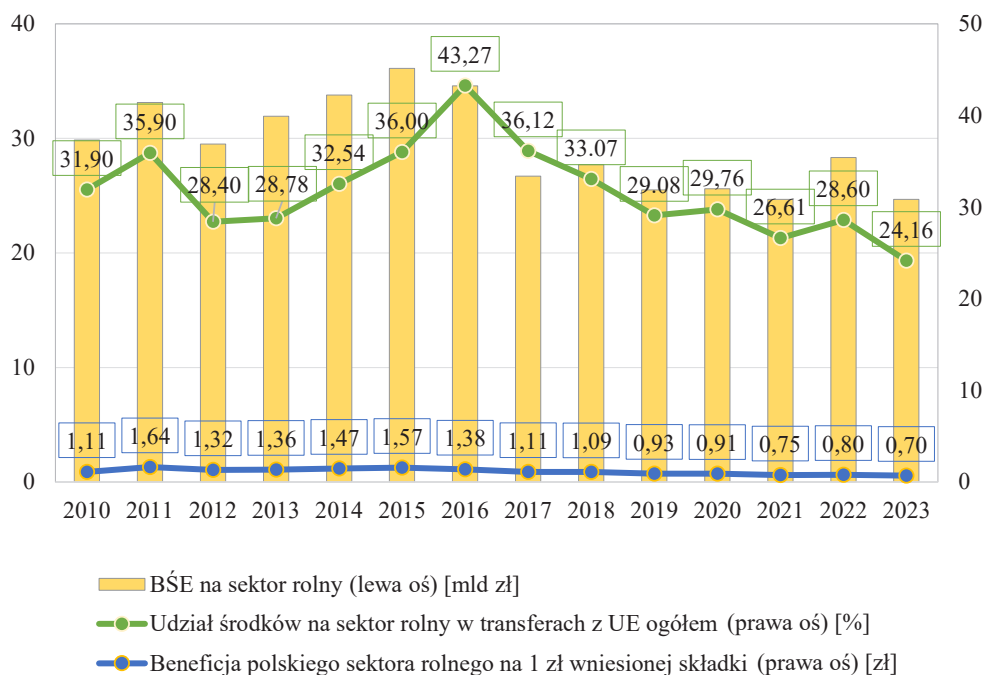
Źródło: Dane MRiRW na temat projektów oraz wykonania budżetów państwa i BŚE w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi oraz rynków rolnych z lat 2010-2023

Po części można to przypisać dostosowaniom do warunków bieżących, wywołanych potrzebą ograniczeń finansowych, w związku z kumulacją wydatków socjalnych państwa, niemniej skala redukcji jest jednak zbyt duża i nieproporcjonalna, szczególnie, gdy wziąć pod uwagę sukcesywny wzrost realnego poziomu PKB do 2022 roku w granicach 3,5-4%. W 2023 roku projekt Budżetu Państwa zakłada wzrost PKB nominalnie na poziomie 9,94% (Uzasadnienie do projektu Ustawy budżetowej), bez uwzględnienia stopy inflacji (13,8%), a z uwzględnieniem – odpowiednio mniej.

WSPARCIE WYDATKÓW NA SEKTOR ROLNY TRANSFERAMI Z UE – BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH (BŚE)

Członkostwo Polski w UE znajduje odzwierciedlenie w zakresie planu wydatków na ich współfinansowanie i prefinansowanie w BŚE. W ramach wydatków z tego budżetu, których dysponentem jest minister rolnictwa, w projekcie ustawy budżetowej na 2023 rok przewiduje się łączne wydatkowanie 24,7 mld zł. Jest to kwota realnie najniższa w badanym okresie 2010-2023 (rysunek 3, żółte słupki) i stanowi ona 24,16% (rysunek 3, zielona linia) ogółu środków przekazanych Polsce przez UE (102,17 mld zł, bez środków przekazanych przez państwa EFTA), co również jest najniższym notowanym udziałem w badanym okresie. Średnio w mijającym 14-leciu udział sektora rolnego w środkach przekazywanych przez UE wynosił 31,73%. W 2023 roku udział ten był więc o 7,57 p.p. niższy od średniej, a przeciętny spadek tego udziału pomiędzy najwyższym i najniższym wskaźnikiem wynosił 1,59% rocznie.

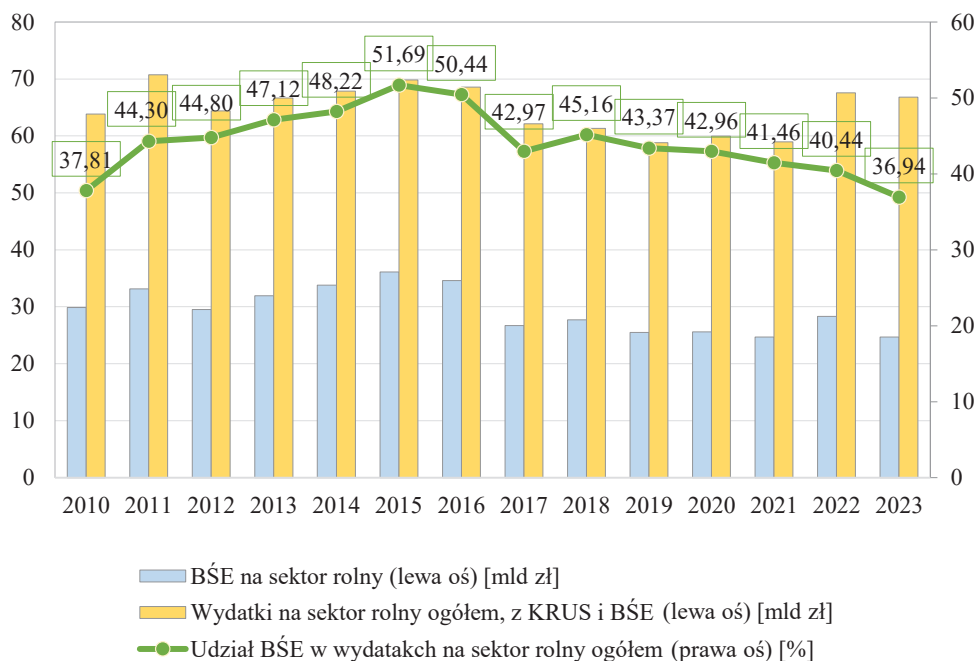
Beneficja polskiego sektora rolnego utrzymują się także w 2023 roku, choć są coraz mniejsze. Można szacować, że na 1 zł wniesionej przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE, przypadnie w 2023 roku 2,90 zł, gdy w najlepszym, 2013 roku było to prawie o 2/3 więcej, tj. 4,73 zł ze środków przekazanych przez UE, z tego do sektora rolnego wpłynęło najwięcej środków w 2015 roku – aż 1,57 zł na 1 zł wpłaconej składki, a w 2023 roku tylko 0,7 zł, czyli najmniej w badanym okresie (rysunek 3, niebieska linia). Średnio w badanym okresie 2010-2023 było to 3,62 zł, co oznacza, że beneficja Polski w przeliczeniu na 1 zł składki do budżetu UE będą w 2023 roku o jedną piątą (20,1%) niższe niż średnio w całym okresie 2010-2023, a w przypadku sektora rolnego – o 1,15 zł, czyli aż o 60% mniej od średniej z badanego okresu. Należy podkreślić, że rolnictwo i wieś w Polsce będą także w 2023 roku beneficjentami procesu integracji Polski z UE, jednak w coraz bardziej malejącym stopniu w porównaniu z wcześniejszymi latami. Dodatkowo wystąpił spadek poziomu unijnych wydatków budżetowych na cele WPR w budżecie rolnym Polski w relacji do 1 zł składki Polski do budżetu UE – z 1,57 w 2015 roku do 0,71 zł w 2023 roku, tj. spadek ponaddwukrotny (o 55%, w warunkach postępującego wzrostu konkurencyjności wydatków budżetowych na inne cele nierolnicze).



Rysunek 3. Realne (w cenach 2023 rok) środki z BŚE na sektor rolny oraz udział środków na sektor rolny w transferach z UE ogółem wraz z beneficjami sektora na 1 zł wniesionej składki w latach 2010-2023

Źródło: Dane MRiRW na temat projektów oraz wykonania budżetów państwa i Budżetów Środków Europejskich w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi oraz rynków rolnych z lat 2010-2023

Warto także wskazać na relację transferów unijnych na sektor rolny do ogółu środków zaplanowanych w budżecie rolnym Polski na 2023 rok (obejmujących rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, budżety wojewodów, inne części budżetu w zakresie rolnictwa, KRUS, rezerwy celowe oraz wydatki zapisane w BŚE wraz z pożyczkami z BGK). Te ostatnie zaplanowano w 2023 roku w budżecie rolnym Polski na kwotę 66,8 mld zł i jest to realnie mniej niż rok wcześniej i w latach 2011, 2015 i 2016. Po zdeflowaniu wydatków na sektor rolny, były one najwyższe w 2011 roku – 70,75 mld zł oraz w 2015 roku – 69,84 mld zł (w cenach z 2023 roku), pomimo tego, że w 2023 roku wydatki budżetowe na sektor rolny zaplanowano nominalnie na najwyższym poziomie, ale ze względu na wysoką inflację były one realnie niższe. Jednocześnie należy odnotować, że z krajowego budżetu rolnego (wraz z KRUS) w 2023 roku wyda się 38,65 mld zł, co będzie stanowić 57,86% ogólnego budżetu rolnego Polski (tym samym transfery UE do sektora rolnego stanowią 42,14%) (rysunek 4). Udział ten zmieniał się w badanym okresie. O ile



Rysunek 4. Realne (w cenach 2023 rok) wydatki na sektor rolny ogółem oraz udział BŚE w tych wydatkach w latach 2010-2023

Źródło: Dane MRiRW na temat projektów oraz wykonania budżetów państwa i Budżetów Środków Europejskich w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi oraz rynków rolnych z lat 2010-2023

w latach 2015 i 2016 wystąpiła multiplikacja BŚE, który stanowił ponad połowę ogólnego budżetu rolnego Polski (51,7% w 2015 roku i 50,4% w 2016), to w latach 2017-2023 zaznaczyła się tendencja do renacjonalizacji tych wydatków. Średnio w tym okresie, tj. 7 lat, udział krajowego budżetu rolnego w ogólnym budżecie rolnym Polski wyniósł 57,16% (rysunek 4). W porównaniu do lat 2015-2016, gdy wynosił on średnio 48,96%, zauważa się jego wzrost o 8,2 p.p. Stanowi to istotną przesłankę, aby wspomnieć o postępującej renacjonalizacji wydatków w krajowym budżecie rolnym, kompensującym malejący udział wydatków z BŚE w wydatkach ogółem na sektor rolny.

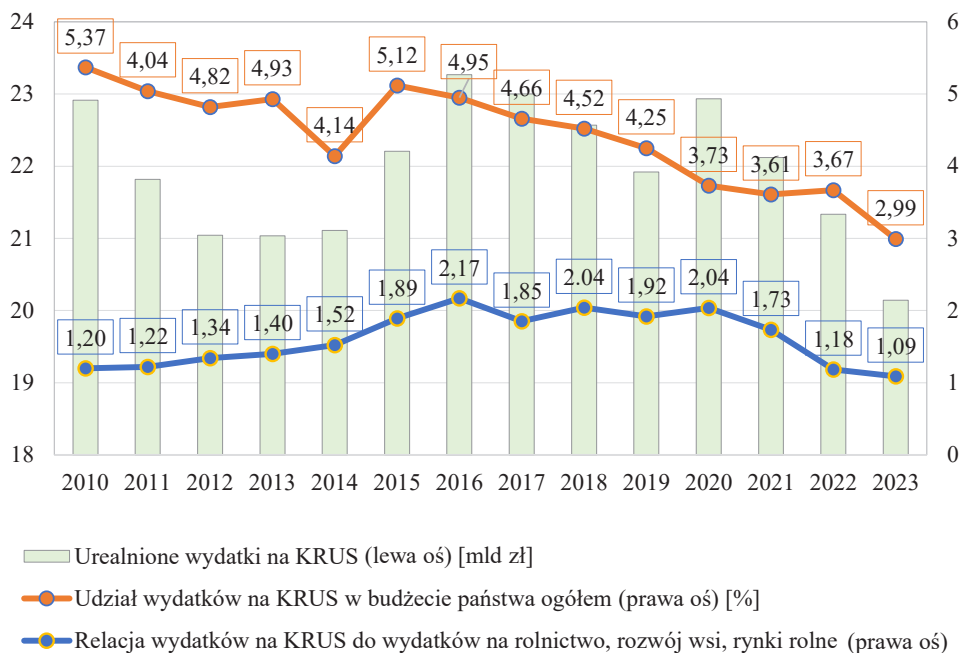
Zatem biorąc pod uwagę, że zaplanowane w ogólnym budżecie rolnym Polski wydatki wyniosą w 2023 roku 66,8 mld zł, to z wyliczeń wynika, że począwszy od 2010 roku (z odstępstwem w 2011 roku) następował wyraźny realny wzrost wydatków w ogólnym budżecie rolnym Polski do 2016 roku. W kolejnych latach (2017-2021) nastąpił ich postępujący spadek, a w okresie 2022-2023 delikatne „odbicie”, ale niepozwalające na osiągnięcie poziomu z 2011 roku. Stwierdzono także ogólniejszą prawidłowość w związku

z BŚE – jego udział w ogólnym budżecie rolnym Polski stopniowo maleje, zwłaszcza w porównaniu z „rekordowym” 2015 rokiem, gdy wyniósł on 51,7%, tym samym w ostatnich 9 latach zmniejszył się o 14,75 p.p., tj. o ponad jedną czwartą (28,5%), średnio o 3,17% rocznie. W latach 2015-2016 udział BŚE w ogólnym budżecie rolnym Polski był większy niż krajowego budżetu rolnego i można było wówczas pisać o jego multiplikacji. W następnych latach sytuacja się istotnie zmieniła. Znaczenie wydatków BŚE dla sektora rolnego w Polsce po 2016 roku wyraźnie malało na rzecz rosnącej rangi wydatków z krajowego budżetu rolnego.

Powyższe rozważania należy uzupełnić stwierdzeniem, że wydatkowanie w 2023 roku z krajowego budżetu rolnego jednej złotówki przeznaczonej na wydatki w częściach „rozwojowych” krajowego budżetu rolnego (części od I do VII, bez KRUS) towarzyszy 1,36 zł zapisanych w BŚE. W 2022 roku relacja ta wynosiła 1,53 zł, w 2021 – 1,96 zł, w 2020 – 2,29 zł, w 2019 – 2,22 zł, w 2018 – 7,53 zł, w 2017 – 6,19 zł, w 2016 – 5,91 zł, w 2015 – 8,69 zł i w 2014 – 6,81 zł. Można więc przyjąć, że pomimo wyraźnego spadku wsparcia finansowego budżetu rolnego Polski przez BŚE w ostatnich 10 latach (2014-2023), jednak wspierał on podstawowe wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz pozostałe cele zapisane w krajowym budżecie rolnym, średnio jak 4,45 zł do 1 zł, przy czym w ostatnich czterech latach (2020-2023) jak 1,78 zł do 1 zł, co podkreśla sukcesywnie malejącą beneficjną stronę polskiej z tytułu objęcia sektora rolnego wspólną polityką rolną UE.

TRANSFERY SPOŁECZNE, CZYLI KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO (KRUS)

Kwota dotacji budżetowej wydatkowana na potrzeby KRUS będzie w 2023 roku wynosiła nominalnie 20,11 mld zł, tj. będzie realnie o 8,62% niższa niż w 2022 roku, podobnie jak w latach poprzednich. Tak więc w okresie sześciu lat (2017-2023) zmniejszyła się ona sukcesywnie realnie o ok. 30%, uwzględniając skumulowaną stopę inflacji. Na spadek realnej kwoty dotacji miały wpływ zarówno względy ekonomiczne (m.in. stopa inflacji, ograniczenia waloryzacji świadczeń), jak i demograficzne (malejąca liczba ubezpieczonych, o około pół miliona osób w ostatnich 20 latach) oraz prawne, dotyczące przedmiotowego ubezpieczenia [KRUS 2004, 2023]. Wydatki na KRUS w 2023 roku stanowią 108,8% zaplanowanych wydatków na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne w krajowym budżecie rolnym na 2023 rok. Z wyliczeń tych wynika, że w związku ze wzrostem wydatków na cele rolne w krajowym budżecie rolnym w 2023 roku, jak i realnym spadkiem wydatków na KRUS, badany wskaźnik istotnie się obniżył, osiągając najniższy poziom od 2010 roku, gdy wyniósł 120% (rysunek 5). Średnio w okresie 2010-2023, tj. w okresie 14 lat relacja KRUS do wydatków budżetowych na rolnictwo, rozwój



Rysunek 5. Realne (w cenach 2023 roku) wydatki na KRUS, udział wydatków na KRUS w budżecie państwa ogółem oraz relacja wydatków na KRUS do wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w latach 2010-2023

Źródło: Dane MRiRW na temat projektów oraz wykonania budżetów państwa i Budżetów Środków Europejskich w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi oraz rynków rolnych z lat 2010-2023

wsi i rynki rolne wynosiła 161,3%. Stąd zaplanowane wydatki na KRUS w 2023 roku można uznać za realnie niższe niż średnia wieloletnia w relacji do wydatków budżetowych na cele rolnicze w krajowym budżecie rolnym. Powyższe dane dokumentują falowanie wydatków budżetowych na KRUS w dłuższym okresie w relacji do wydatków *stricto* na cele rolnicze, niezależnie od opcji politycznej sprawującej władzę, co w sumie świadczy o mało stabilnej polityce społecznej wobec wsi i rolnictwa, szczególnie w kontekście realnej polityki ekonomicznej względem wsi i rolnictwa.

Udział wydatków na KRUS w budżecie państwa ogółem w 2023 roku wyniósł 2,99%, a w 2010 roku 5,52% (rysunek 5). Oznacza to, że w ostatnich 14 latach wskaźnik ten zmniejszył się prawie dwukrotnie (1,85 razy). Dowodzi to także, że udział wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie relatywnie spada, przy czym w okresie przedakcesyjnym, tj. w latach 1996-2003 udział ten wahał się w granicach $\pm 1,5\%$, a w ciągu kolejnych 20 lat akcesji Polski do UE (2004-2023) obniżył się 2,61 raza, przy czym tempo spadku było rocznie do siebie zbliżone, względnie równomierne.

Można więc twierdzić, że stymulacja funkcji ekonomicznych budżetu rolnego Polski *versus* społecznych trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat, a okres 2015-2016 przyniósł względny wzrost wolumenu wydatków na KRUS, sześć zaś ostatnich lat 2018-2023 ich redukcję, realnie o prawie 1/6. Są więc przesłanki, aby twierdzić, że poziom wydatków na KRUS sukcesywnie zbliża się do krytycznego proggu wydatków społecznie zdeterminowanych. Z drugiej strony, w badanym okresie widać wyraźnie, jak socjalizacja wydatków na KRUS została ograniczona przez ponad prawie dwukrotny spadek jej udziału w ogóle wydatków budżetowych państwa.

WNIOSKI

1. Wydatki na szeroko pojęty sektor rolny (rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, budżety wojewodów, inne części budżetu w zakresie rolnictwa, KRUS, rezerwy celowe, transfery UE) po urealnieniu (w cenach stałych z 2023 roku), były najwyższe w latach 2011 oraz 2015 i 2016. W 2023 roku wyniosą 66,8 mld zł i będą realnie niższe niż w 2022 roku, ale wyższe niż w latach 2017-2021.
2. W latach 2016-2023 (8 lat) nastąpił istotny spadek pozycji budżetu rolnego Polski w hierarchii wydatków budżetowych ogółem, co oznacza malejące znaczenie sektora rolnego w polityce gospodarczej państwa w dłuższym okresie. W 2023 roku budżet rolny stanowił ok. 10% wydatków budżetowych państwa, a w 2016 roku 14,6%. Równocześnie w tym samym okresie nastąpił realny wzrost wydatków budżetu państwa o ponad 10%. Uprawniona jest więc teza, że wydatki budżetowe na sektor rolny (wraz z BŚE) w badanym okresie nie były projektowane w sposób zrównoważony w relacji do wzrostu wydatków z budżetu państwa.
3. Łączne wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów i wydatkami w innych częściach budżetowych (bez KRUS oraz BŚE) stanowiły w 2023 roku 2,75% wydatków budżetu państwa. Stosowne wyliczenia wskazują na malejący udział w okresie 2010-2023 tych wydatków w wydatkach ogółem budżetu państwa. W tym okresie spadek tego udziału wyniósł 38,2%, a więc ponad jedną trzecią. Potwierdza to wcześniej przedstawioną tezę, że krajowe wydatki budżetowe na sektor rolny nie były w dłuższym okresie w Polsce traktowane priorytetowo przez ustawodawcę.
4. W latach 2017-2023 narastała tendencja do renacjonalizacji wydatków w budżecie rolnym Polski, zwiększająca udział wydatków z krajowego budżetu rolnego, kompensującego malejący udział wydatków z BŚE. O ile w latach 2015-2016 miała miejsce multiplikacja wydatków z krajowego budżetu rolnego przez BŚE, który stanowił ponad połowę ich wydatków, o tyle w następnych latach proporcja ta sukcesywnie się odwracała.

5. Wsparcie finansowe polskiego sektora rolnego ze środków unijnych jest coraz mniejsze, niemniej beneficjacja polskiego sektora rolnego utrzymują się w badanym okresie. Można szacować, że na 1 zł wniesionej przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypadnie w 2023 roku 0,70 zł, przy tym w 2015 roku było to 1,57 zł. Średnia arytmetyczna za okres 2010-2023 (14 lat) wynosi 1,19 zł względem 3,62 zł ogólnych środków unijnych średnio przypadających na 1 zł składki Polski do budżetu UE w latach 2010-2023.
6. Tendencję malejącą wykazują także wydatki budżetowe na KRUS. W 2023 roku ich udział wyniesie 2,99% w ogóle wydatków budżetowych Państwa, podczas gdy w 2010 roku było to 5,37%. W badanych 14 latach wskaźnik ten zmniejszył się prawie dwukrotnie, głównie z powodu nie nadążania za inflacją, jak i malejącej naturalnie liczby beneficjentów, których liczba w okresie minionych 20 lat zmniejszyła się o prawie 0,5 mln osób.

BIBLIOGRAFIA

- 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.
- Czyżewski Andrzej, Ryszard Kata, Anna Matuszczak. 2022a. Expenditure of Poland's Agricultural Budgets in the context of selected macroeconomic relations. *Ekonomista* 1: 41-66.
- Czyżewski Andrzej, Ryszard Kata, Anna Matuszczak. 2022b. Wydatki na realizację zadań KRUS w świetle budżetów rolnych Polski i udziałów w PKB w minionym ćwierćwieczu 1995-2020 (Expenditure on the implementation of KRUS tasks in the light of Poland's Agricultural Budgets and shares in GDP in the past quarter of a century, 1995-2020). *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* 1 (77): 65-101.
- Czyżewski Andrzej, Matuszczak Anna. 2023. O teoretycznym aspekcie badań nad ekonomią rolną i kwestią agrarną. [W] Konferencja naukowa „Przemiany w rolnictwie – współczesne wyzwania ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”, z okazji Jubileuszu 70-lecia Prof. dr hab. Henryka Runowskiego (On the theoretical aspect of research on agricultural economics and the agrarian question. [In] Science Conference “Changes in agriculture – contemporary economic, environmental and social challenges”, on the occasion of the 70th anniversary of Prof. dr hab. Henryk Runowski). Warszawa: SGGW, 18.04.2023 (in print).

- Czyżewski Bazyli. 2017. *Kierat rynkowy w europejskim rolnictwie* (Market treadmill in European agriculture). Warszawa: PWN.
- EC (European Commission). 2022. *European Economy*. Institutional Papers 187, November 2022, https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en, access: 4.09.2023.
- IMF (International Monetary Fund). 2023. *World Economic Outlook* (April 2023), <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/POL>, access: 4.09.2023.
- KRUS (ASIF, Agricultural Social Insurance Fund). 2004, 2023. *Plany rzeczowo-finansowe na lata 2004, 2023* (Material and financial plans for 2004, 2023). Warszawa: KRUS.
- 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* (The evolution of the agrarian question and environmental public goods). Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- NBP (Polish National Bank). 2022. *Raport o inflacji, listopad 2022 r.* (Inflation Report, November 2022), https://static.nbp.pl/dokumenty/polityka-pieniezna/raporty-o-inflacji/raport_listopad_2022.pdf, access: 4.09.2022.
- Opinie o budżecie rolnym Polski sporządzone na podstawie Projektów Ustaw Budżetowych w częściach dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, a także KRUS wraz z funduszami celowymi* (Opinions on the agricultural budget of Poland prepared on the basis of Draft Budget Acts in the parts concerning agriculture, rural development and agricultural markets, as well as ASIF together with earmarked funds). 2010-2017. Dział Informacji i Ekspertyz Kancelarii Senatu RP.
- Wilkin Jerzy. 2003. *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie-dlaczego był, jest i będzie*. [W] *Dostosowania polskiego rynku rolnego do wymogów UE* (State interventionism in agriculture – why it was, is and will be. [In] *Adaptation of the Polish agricultural market to EU requirements*). Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Zegar Józef Stanisław. 2018. *Kwestia agrarna w Polsce* (Agrarian question in Poland). Warszawa: IERiGŻ-PIB.

DIRECTIONS OF CHANGES IN THE EXPENDITURE OF POLAND'S AGRICULTURAL BUDGET DURING THE PERIOD OF GOVERNMENTS OF SUBSEQUENT COALITIONS IN 2010-2023

Key words: agricultural budget, agriculture, ASIF, EU, agricultural policy

ABSTRACT. The purpose of the article was to indicate the directions of changes that occurred in the expenditures of the Polish agricultural budget in 2010-2023 in quantitative terms. The period adopted for analysis is interesting in that it covers successive coalition governments in Poland. The subject of the study was budget expenditures on agriculture in Poland, broken down into expenditures from the national budget (excluding the Agricultural Social Insurance Fund – ASIF, and with it) and the Budget of European Measures (BEE), taking into account Poland's total budget expenditures, as well as GDP. The source of empirical materials was data from the Ministry of Agriculture and Rural Development. An analysis of the structure and dynamics of nominal volumes, as well as those adjusted for inflation (CPI, constant prices of 2023), was applied. The research shows that during the period under analysis, there was a relatively persistent trend of real decrease in the level of total agricultural budget expenditures. The reduction in these expenditures concerned both the volume of domestic and EU funds. The relationship of the agricultural budget to the total budget and GDP also deteriorated significantly. This proves the declining importance of agriculture in the hierarchy of state budget expenditures in the long term and that the agricultural sector in Poland does not benefit proportionally from the effects of GDP growth. These unfavorable trends for agriculture have been somewhat halted in the last two years. If it were not for the financial support from the WBE (which, unfortunately, is also declining), sectoral disparities in the distribution of funds from national income would have grown even more pronounced. The rank of real expenditures on ASIF in the state budget expenditures is also successively decreasing.

AUTHORS

ANDRZEJ CZYŻEWSKI PROF. DR HAB.

ORCID: 0000-0002-6233-6824

University of Zielona Góra

Institute of Economics and Finance

e-mail: czyzan1@wp.pl

ANNA MATUSZCZAK PROF. DR HAB.

ORCID: 0000-0002-5045-5447

Poznań University of Economics
and Business

Institute of Economics, Department
of Macroeconomics and Agricultural
Economics

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

RYSZARD KATA, DR HAB. PROF. UR

ORCID: 0000-0001-6085-3935

University of Rzeszów

Institute of Economics and Finance

e-mail: rdkata@ur.edu.pl

Proposed citation of the article:

Czyżewski Andrzej, Ryszard Kata, Anna Matuszczak. 2023. Kierunki zmian w wydatkach budżetu rolnego Polski w okresie rządów kolejnych koalicji w latach 2010-2023. *Annals PAAAE XXV* (3): 48-61.