Anna Henisz-Matuszczak[1]

Wpływ upowszechniania doradztwa i postępu biologicznego oraz ubezpieczeń społecznych rolników na wydatki z budżetu na sektor rolno-żywnościowy w Polsce przed i po akcesji do Unii Europejskiej

1. Wstęp

Postęp w rolnictwie, rozumiany m.in. jako upowszechnianie doradztwa rolniczego i postępu biologicznego, ma istotny wpływ na rozwój rolnictwa, obszarów wiejskich, a w konsekwencji całego agrobiznesu. Jak pokazuje praktyka, bardziej postępowi, innowacyjni producenci rolni łatwiej uzyskują wyższe niż przeciętnie dochody w sektorze. Ich wyższa wydolność dochodowa daje szansę zabezpieczenia finansowego na przyszłość. Zatem to niekoniecznie oni postrzegają Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) jako ważne zasilenie budżetu domowego. Po drugiej stronie bieguna są ci, którzy dzięki KRUS-owi są w stanie zapewnić minimum egzystencji całej rodzinie. Niestety, jak się okazuje, te dwa tytuły wydatków budżetowych są wobec siebie konkurencyjne, gdyż nasuwa się pytanie – czy wspierać innowacje poprzez wsparcie proinwestycyjne, czy też zamrażać obecne struktury poprzez socjalizację wydatków.

Blisko od dwustu laty w krajach wysokorozwiniętych obserwuje się jak duże znaczenie przywiązuje się do działań mających na celu transfer nauki do rolnictwa. Już niecały wiek po proklamacji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej został powołany do działania Departament Stanu ds. Rolnictwa – pierwsza organizacja w strukturach administracyjnych USA zajmująca się sprawami rolnictwa. Wraz z aktem erekcyjnym tej instytucji zatwierdzono konieczność rozwoju naukowego w rolnictwie, co umożliwiło kierowanie dodatkowych funduszy z budżetu państwa

[1] Dr Anna Henisz-Matuszczak jest adiunktem w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

na otwieranie wydziałów badań rolnych przy uniwersytetach. Finansowanie badań naukowych i nakaz otwierania wydziałów rolnych przy każdym uniwersytecie stanowym został zawarty w „Morrill Land Grant Collage Act" (1862 r.). Działania tego typu prowadzone są do dzisiaj; ewoluują jedynie dylematy, którymi zajmuje się nauka, a których rozwiązanie implementuje się później do rolnictwa. Sytuacja ma się podobnie w krajach Europy Zachodniej. Dzięki temu, że relatywnie wcześnie tworzono tam instytucje doradztwa rolniczego, które były silnie związane z nauką rolniczą (a często także – integralną częścią uczelni wyższych), rolnictwo i jego bliższe otoczenie osiągnęło swoisty sukces. Doradztwo rolnicze prowadzono od początku w formie pracy oświatowej z ludnością wiejską, co pozwalało, z jednej strony, na szybki transfer teorii innowacji do praktyki, a z drugiej – ułatwiało bezpośredni kontakt z rolnikami – właściwymi realizatorami nowatorskich rozwiązań – dzięki czemu miało miejsce sprzężenie zwrotne. Ówczesne inicjatywy stały się fundamentem współczesnego doradztwa rolniczego, a kraje w których się rodziły – przodują dzisiaj pod względem efektywności produkcji rolnej, zaś rolnictwo jako sektor nie spowalnia gospodarki jako całości. Przez setki lat udowodniono, że instytucje doradztwa rolniczego są koniecznym elementem rozwiązań systemowych zapewniających rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich[2]. Jednak by mogły one sprawnie i efektywnie funkcjonować, muszą posiadać odpowiednie środki. Na świecie wykształciły się różne modele organizacji i funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego, a co z tym związane – sposobu jego finansowania. Generalnie rozróżnia się trzy źródła, z których pokrywa się koszty funkcjonowania doradztwa rolniczego. Po pierwsze – to budżet państwa w pełni finansujący instytucje doradcze; po drugie – to budżet państwa oraz opłaty rolników; i po trzecie – finansowanie autonomiczne, oparte głównie na składkach członkowskich, płaconych przez rolników należących do związków i organizacji samorządowych, oraz na opłatach za udzielone porady, w niewielkim stopniu związane z finansowaniem budżetowym.

System ubezpieczenia społecznego funkcjonował w Polsce od dawna, jednak objęcie nim rolników indywidualnych nastąpiło stosunkowo późno, bo dopiero ustawą z 27 października 1977 r. Wcześniejsze uregulowania dotyczyły zaopatrzenia emerytalnego tych właścicieli nieruchomości rolnych i ich rodzin, którzy zdecydowali się przekazać swoje gospodarstwo państwu (ustawa z 28 czerwca 1962 r.). Mimo to na początku lat siedemdziesiątych zaledwie 60% ludności zatrudnionej w rolnictwie było ubezpieczonych (byli to głównie pracownicy PGR oraz członkowie spółdzielni produkcyjnych). System ten właściwie nie obejmował rolników indywidualnych[3]. Kolejne ustawy rozszerzały stopniowo zakres podmiotowy

[2] Por.: M. Drygas, J. Kania, *Doradztwo rolnicze na świecie – tendencje rozwojowe*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, kwiecień 1996.

[3] Por.: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, (red.) A. Sobkow-Chaber, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 129–134.

ubezpieczenia oraz wachlarz świadczeń, a także upraszczały procedury ich przyznawania. Rezultatem tych zmian była ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r., która powołała do życia instytucję – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) – przejmującą rozproszone wcześniej obowiązki z zakresu rolniczych ubezpieczeń społecznych oraz podejmującą nowe zadania, nierealizowane dotąd przez żadną instytucję ubezpieczeniową w Polsce. Tym samym została uzupełniona istotna luka dotycząca kategorii świadczeń i zasad ich przyznawania rolnikom indywidualnym[4]. Jednocześnie powstało zobowiązanie wobec sektora rolno-żywnościowego, które musiał udźwignąć budżet państwa.

2. Makroekonomiczne determinanty wydatków na sektor rolno-żywnościowy w budżecie państwa w latach 1996–2005

Dynamika uwarunkowań makroekonomicznych od początku okresu transformacji istotnie wpływała na procesy realne zachodzące w sektorze rolno-żywnościowym. Nie bez znaczenia pozostały gwałtowne wahania ogólnego poziomu popytu, podaży, głębokie zmiany cen, czy w konsekwencji negatywne tendencje na rynku pracy, przejawiające się relatywnie wysoką stopą bezrobocia. W wyniku przekształceń systemowych rolnicy dotkliwie odczuli drastyczny spadek realnych dochodów. Bezpośrednio przed 1989 r. nożyce cen zwierały się na korzyść gospodarstw rolnych – ceny produktów rolnych rosły znacznie szybciej aniżeli środków do ich produkcji, które były jeszcze kontrolowane i subsydiowane[5]. Jednak po 1990 r. sytuacja zmieniła się radykalnie – zliberalizowano ceny; na skutek hiperinflacji relacja cen produktów sprzedawanych przez rolników do nabywanych przez nich obniżyła się do drastycznego poziomu 37% (w latach 1990–1992 w stosunku do 1989 r.). Właśnie wtedy poprzez mechanizm cenowy nastąpił znaczący transfer dochodu wytwarzanego w rolnictwie do sektorów pozarolniczych[6]. Korzystne dla rolnictwa relacje cenowe obserwowane były w latach 1992, 1994–1995 i 2000. W pozostałych okresach były one ujemne, co sprzyjało wypływowi do otoczenia wytworzonej w rolnictwie nadwyżki. Należy pamiętać, iż istnieje ścisły, wprost proporcjonalny związek pomiędzy parytetem dochodów rolniczych a indeksem nożyc cen; niekoniecznie zaś dodatnia korelacja występuje pomiędzy dochodami a wskaźnikiem produkcji brutto[7]. Dowodem na to jest fakt, iż to właśnie nożyce cen w latach 90.

---

[4] Por.: S. Prutis, *Rolnicy indywidualni*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.

[5] Por.: L. Balcerowicz, *Wieś, rolnictwo, rynek*, (w:) *Wizja Polski*, (red.) A. Targowski, S. Dronicz, Warszawa 1997.

[6] Por.: J.S. Zegar, *Dochody rolników* (w:) *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 191.

[7] Por.: A. Woś, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego*, (w:) *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1992 roku*, IERiGŻ, Warszawa 1993, s. 43.

były jednym z podstawowych czynników pogorszenia sytuacji dochodowej producentów rolnych w odróżnieniu od pozostałych działów gospodarki narodowej, w których spadek dochodów związany był głównie z sytuacją produkcyjną. Jednocześnie w całej omawianej dekadzie dochody rolnicze były trwale niższe niż pozarolnicze[8].

Na początku badanego okresu miało miejsce istotne przeludnienie wsi, a także wzrost bezrobocia ukrytego na skutek powrotu chłoporobotników z miasta na wieś oraz radykalnego zmniejszenia zatrudnienia w PGR-ach i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Wynikało to z ogólnie negatywnej tendencji charakteryzującej rynek pracy w latach 1990–1993. Później tendencja się odwróciła – rejestrowane bezrobocie obniżyło się, co, zgodnie z prawem Okuna, świadczyło o poprawie koniunktury, mające miejsce w drugiej połowie lat 90. Najniższy poziom bezrobocia w okresie transformacji zanotowano w 1998 r. Narastające także w rolnictwie bezrobocie oraz brak perspektyw odwrócenia tych negatywnych tendencji jest dowodem nasilania się kryzysu w tym sektorze. Gospodarka chłopska generuje bezrobocie utajone, co objawia się tym, iż nie jest w stanie zapewnić pracy wszystkim członkom swojej rodziny, zakładając odpowiedni poziom jej wydajności. Szacuje się, że na wsi mieszka ponad ¼ zarejestrowanych bezrobotnych oraz dodatkowo ok. 1,7 mln osób stanowiących bezrobotnych ukrytych (są to osoby o prawie zerowej wydajności pracy)[9]. Należy zwrócić uwagę, iż bezrobocie na wsi jest problemem rodzin chłopskich, ale z punktu widzenia całego społeczeństwa (w czasie krótkim) jest ono korzystnym rozwiązaniem[10], gdyż faktycznie koszt utrzymania osób bezrobotnych spoczywa na rodzinie chłopskiej, a nie obciąża całego społeczeństwa. Chodzi zarówno o rzeczywiste, bieżące koszty, jak i koszty alternatywne równe kosztom nowych miejsc pracy, jakie należałoby stworzyć dla bezrobotnych w sektorach pozarolniczych. Naturalnie, z punktu widzenia gospodarstwa jest to niekorzystne głównie ze względu na zmniejszające się ich zdolności akumulacyjne, a tym samym inwestycyjne oraz wzrastającą rolę socjalną gospodarstw.

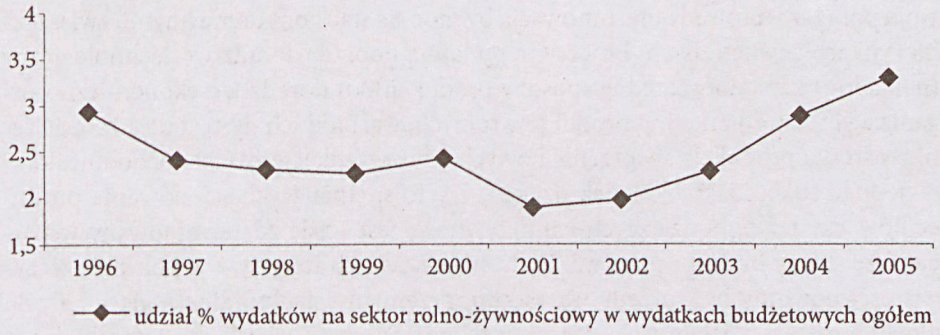
Zatem, jedyną skuteczną drogą wsparcia akumulacji w gospodarstwach, czyli zwrotu nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa, która w sposób naturalny wycieka do jego otoczenia, są transfery budżetowe. Tę drogę wybrały kraje wysokorozwinięte (UE, USA, Japonia), dowodząc wagi problemu, jaki dotyka sektor rolny, a który jest konsekwencją osobliwości czynnika ziemi. W niniejszym opracowaniu

---

[8] Np. udział dochodów z produkcji rolnej w dochodach rolniczych ogółem obniżył się z 77% w 1990 r. do 41% w 2001 r. W tym okresie dochód z zarobkowania zwiększył się z 11 do 25%, zaś dochód z tytułu świadczeń społecznych – z 6 do 24% (Por.: J.S. Zegar, *Dochody rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy nr 482, IERiGŻ, Warszawa 2003, s. 19 i J. Zarzecki, *Sytuacja dochodowa rolnictwa chłopskiego w okresie rynkowej transformacji gospodarki*, „Wieś i Rolnictwo" 1996, nr 2, s. 19.

[9] Por.: A. Woś, *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 37.

[10] Por.: A. Woś, *Rolnictwo polskie wobec procesów globalnych w gospodarce*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 46.



Rysunek 1. Nakłady budżetowe na sektor rolno-żywnościowy jako udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 1996–2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wykonania ustaw budżetowych na rok 1997 (s. 2/8), 1998 (s. 2/9), 1999 (s. 2/8), 2000 (s. 2/14), 2001, 2002, 2003, 2004 oraz projektu ustawy budżetowej na rok 2005, a także 2006 oraz *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra" 2004, nr 1

posłużono się analizą wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową zawartą w corocznych budżetach.

Wydatki na Rolnictwo, rozwój wsi i rynków rolnych począwszy od 2001 r., po drastycznym spadku, kiedy to z budżetu państwa do sektora płynęło zaledwie 1,9% ogółu wydatków (a w okresie 1996–2003, tj. przed przystąpieniem do UE średnio 2,32%), systematycznie rosną, osiągając najwyższy od 10 lat poziom 3,29% w 2005 r. (bez środków UE i KRUS; por. rys. 1). Należy mieć świadomość, że wzrost ten spowodowany jest przede wszystkim współfinansowaniem funduszy i programów unijnych, a także poprzez dopłaty obszarowe (bezpośrednie) dofinansowywane przez krajowy budżet.

Okres pre- i poakcesyjny to czas, który przyniósł polskiej gospodarce pozytywne trendy w zakresie wzrostu gospodarczego i niskiego poziomu inflacji. Rodzi to właściwe warunki, by sektor rolno-żywnościowy, wzorem krajów Europy Zachodniej, pozostawał w orbicie harmonijnego rozwoju ogólnogospodarczego. Najbardziej niepożądana jest nadal relatywnie bardzo wysoka stopa bezrobocia (najwyższa w Europie), która nie pozostawia złudzeń, iż zatrudnienie uwalnianych, dotychczas czynnych w rolnictwie zasobów pracy, jest znikome.

3. Wsparcie postępu w rolnictwie w świetle polityki budżetowej

Doradztwo rolnicze w Polsce, mimo krótszej tradycji aniżeli systemy doradztwa Europy Zachodniej czy USA, podlega także ewolucji ze względu na coraz to inne zadania wynikające z procesów przystosowawczych do warunków unijnych, jak i przede wszystkim z potrzeb i oczekiwań samych rolników, świadomych konieczności roz-

woju poprzez wprowadzanie innowacji, by móc się stać konkurencyjnymi, zwłaszcza na rynkach zewnętrznych. Procesy te podążają poprzez doradztwo technologiczne (nakładо- i kapitałooszczędne sposoby produkcji) ku doradztwu ekonomiczno-organizacyjnemu (marketing produktów rolnych, warunki ich dystrybucji, zaopatrzenie w środki produkcji, stworzenie nowych i dywersyfikację źródeł dochodów itd.).

Jednak sukces jakichkolwiek działań, czy to spełniających oczekiwania producentów, czy też pobudzających ich aktywność, jest ściśle zdeterminowany wsparciem ze strony budżetu państwa. Podstawą wszelkich inicjatyw w polskiej rzeczywistości powinny być, przede wszystkim, przemiany strukturalne mające na celu głównie rozwój działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Pozwoliłoby to na odpływ nadmiaru zbędnej siły roboczej, której przejawem jest bezrobocie ukryte, do innych alokacji. Jednak należy mieć świadomość, iż żadne przemiany nie mają szans powodzenia bez aktywnej roli państwa, nadającej zarówno impuls, jak i ich kierunek. Dobrym wzorem do naśladowania jest, jak wspomniano, doradztwo ekonomiczno-socjalne w krajach Europy Zachodniej, gdzie powołano do życia różnego rodzaju agencje, fundacje, itd., mające na celu rozwój obszarów wiejskich poprzez wsparcie przedsiębiorczości wśród rolników i – co z tym związane – ich dochodów. Należy zatem wykorzystać sprawdzone rozwiązania. Ta zasada: przez wzrost dochodów i inwestycji w rolnictwie i na wsi do szybszych zmian strukturalnych, winna być myślą przewodnią każdego budżetu dostosowującego struktury omawianego sektora do wymogów nowoczesnej gospodarki rynkowej[11]. W Polsce można zaobserwować jedynie zaczątki tych działań, co obrazuje analiza wydatków budżetu na rolnictwo, upowszechnianie doradztwa rolniczego i postęp biologiczny (por. tab. 1). Jeśli idzie o środki budżetowe przeznaczone na upowszechnianie doradztwa rolniczego, to stanowiły one w latach 1996–1997 średnio zaledwie 2 promile wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową ogółem; w kolejnym roku spadły blisko dwukrotnie (do 1,2 promila), by w latach 1999–2003 osiągnąć najniższy poziom – średnio 0,6 promila (por. tab.1) Widać wyraźnie, iż w ciągu badanego okresu wydatki na upowszechnianie doradztwa spadały zarówno w ujęciu realnym, jak i nominalnym.[12] Przez kolejne sześć lat wydatki nie były nawet nominalnie zbliżone do tych z roku bazowego. Prześledzenie zaś wydatków w ujęciu rok do roku pokazuje, iż podejście decydentów jest diametralnie różne w corocznych budżetach, co może wynikać z marginalnego traktowania tej pozycji w budżecie.

Podobnie sytuacja wygląda, jeśli chodzi o środki przeznaczane na postęp biologiczny w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Z roku na rok przyznawane środki są w ujęciu nominalnym, a i realnym też, coraz niższe – ich udział w wydatkach na

[11] Por.: M. B r z ó s k a , *Straciliśmy dużo czasu*, „Rzeczpospolita" 22.11.2001.

[12] Wart uwagi jest także fakt, iż w odniesieniu do roku 1995 tylko przez dwa kolejne lata (1996–1997) wydatki na upowszechnianie doradztwa kształtowały się na poziomie dwukrotnie wyższym w stosunku do wyjściowego, co można tłumaczyć najwyższą dynamiką PKB w latach transformacji (por. rys. 2).

Tabela 1. Nakłady budżetowe przeznaczone na rolnictwo, upowszechnianie doradztwa rolniczego oraz postęp biologiczny w latach 1996–2005 w mln zł

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005[a]
Rolnictwo i gospodarka żywnościowa (1), w tym:	2965,8[b]	3470,1	2370,6	3147,3	3759,6	3470[c]	3261,3[c]	4428,9	5729,4	7999,5
• na upowsz. dor. rolniczego (2)	6,36	7,34	2,89	2,17	2,29	1,77	2,96	1,89	–[d]	–
→ udział 2:1 (%)	0,0021	0,0021	0,0012	0,0007	0,0006	0,0005	0,0009	0,0004	–	–
• na postęp biologiczny (3)	248,6	295,3	284,4	129,4	243,3	220,4	174,5	160,7	142,2	123,8
→ udział 3:1 (%)	0,084	0,085	0,12	0,041	0,065	0,064	0,054	0,036	0,025	0,015
1995 = 100	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
• upowsze. dor. rolniczego (%)	192,7	221,6	87,7	65,8	69,4	53,2	89,7	57,3	–	–
• postęp biologiczny (%)	122,3	145,3	140,0	63,7	119,7	108,5	85,9	79,1	69,9	60,9
Rok poprzedni = 100	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
• upowsze. dor. rolniczego (%)	192,7	115,0	39,6	75,0	105,5	77,3	167,2	63,9	–	–
• postęp biologiczny (%)	122,3	118,8	96,3	45,5	188,0	90,6	79,2	92,1	88,5	87,1

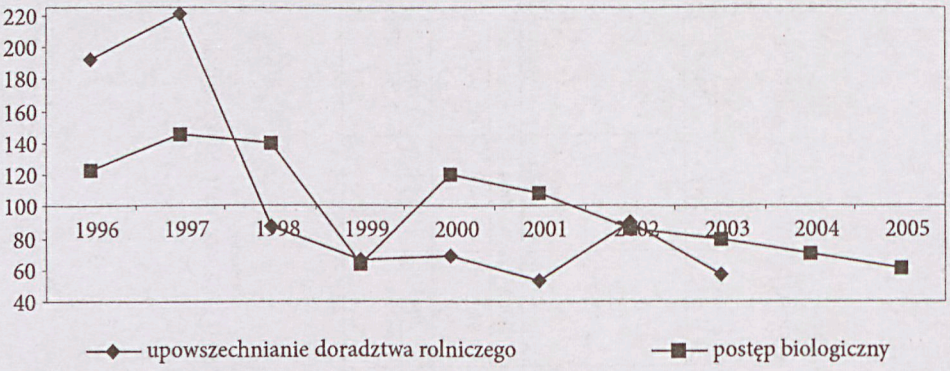
[a] Dane według Projektu Ustawy Budżetowej na rok 2005.

[b] Wraz z uwzględnieniem otrzymanej pożyczki dostosowawczej ASAL.

[c] Bez SAPARD i PHARE.

[d] Od 2004 r. brak pozycji „upowszechnianie doradztwa rolniczego" w ramach dotacji na zadania budżetowe w części 85 – budżety wojewodów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wykonania ustaw budżetowych na rok 1996 (s. 2/8), 1997 (s. 2/8), 1998 (s. 2/9), 1999 (s. 2/8), 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 oraz Projektu ustawy budżetowej na rok 2005.



Rysunek 2. Nakłady budżetowe przeznaczonych na upowszechnianie doradztwa rolniczego oraz postęp biologiczny w latach 1996–2005; 1995 = 100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 1

rolnictwo w porównaniu z 1996 rokiem spadł blisko 6-krotnie, do poziomu zaledwie 15 promili.

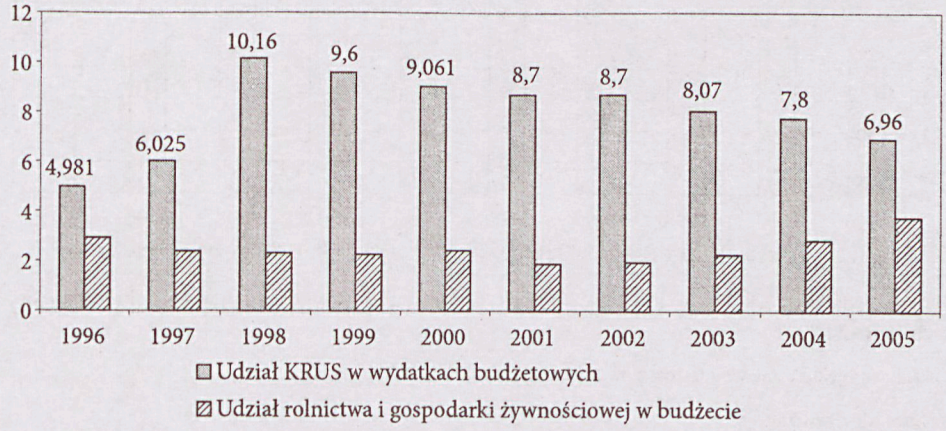
Analizując dynamikę wydatków na postęp biologiczny w odniesieniu do roku bazowego 1995, sytuacja kształtuje się zdecydowanie niekorzystnie, gdyż po nieznacznym wzroście w latach 2000–2001 (jednak tylko w ujęciu nominalnym) powyżej poziomu wyjściowego, zmniejszały się one, niestety, sukcesywnie i były blisko o połowę niższe niż w roku bazowym. (por. rys. 2). Porównując dane do roku poprzedniego, jedynym optymistycznym rokiem, w którym wydatki znacznie wzrosły, był rok 2000. Niestety, nie był to rok przełomowy. Przez trzy lata rozkwitu gospodarczego (1996–1998) wydatki na postęp biologiczny, jako udział w ogólnej puli środków na rolnictwo, stanowiły średnio 84 promile, w roku następnym wzrosły o połowę (w przeciwieństwie do wydatków na doradztwo), niestety, już od 1999 r. zaczęły systematycznie spadać (por. tab. 1). Można jednocześnie zaobserwować, iż „w zamian", blisko przez cały badany okres rosły wydatki socjalne na KRUS, a także wpływy z zagranicy poprzez różnorakie fundusze[13]. Te pierwsze nie miały istotnego wpływu na postęp w rolnictwie, gdyż zabezpieczały głównie bieżące potrzeby konsumpcyjne beneficjentów, te drugie zaś – jak już wspomniano wyżej – pośrednio oddziaływały, a często wymuszały postęp.

4. Budżetowe finansowanie KRUS

Na tle przeanalizowanej sytuacji w rolnictwie i sektorze rolno-żywnościowym przedstawiono sytuację KRUS, która w znaczącym stopniu jest odzwierciedleniem

[13] Por.: A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Rolnictwo UE i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2004.

polityki socjalnej prowadzonej wobec wsi. Udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową wraz z KRUS, traktowanych łącznie, wynosiły odpowiednio jak wskazuje rys. 3.



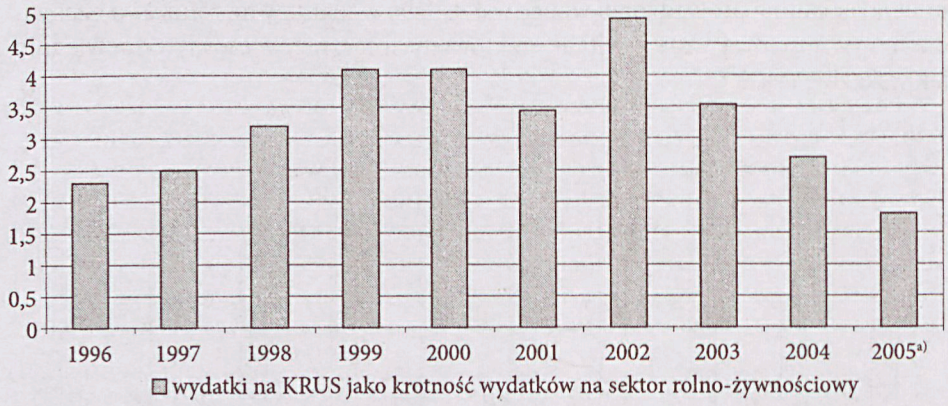
Rys. 3. Środki przeznaczone na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1996–2005 w mln zł jako udział w wydatkach budżetowych ogółem (w %).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wykonania ustaw budżetowych na rok 1996 (s. 2/8), 1997 (s. 2/8), 1998 (s. 2/9), 1999 (s. 2/8), 2000 (s. 2/14), 2001, 2002, 2003, 2004 oraz Projektu ustawy budżetowej na rok 2005, a także 2005 oraz A. Czyżewski, *Opinia o budżecie na 2002 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra" 2002, nr 3, s. 2–5; A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2003 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Druk sejmowy nr 918, „Wieś Jutra" 2003, nr 1(54), A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra" 2004, nr 1

Nietrudno zauważyć, iż udział wydatków na KRUS w ogólnej kwocie wydatków budżetowych państwa wykazuje zdecydowanie tendencję malejąca. Wydatki na KRUS w ujęciu względnym (jako udział w wydatkach budżetowych ogółem) wzrosły do 10,16% w 1998 r., by od roku 1999 systematycznie spadać do poziomu 6,96% w 2005 r.

Interesująca wydaje się być też analiza relacji udziału wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową do wydatków na KRUS. Należy tu podkreślić, że krotność środków na KRUS względem limitu wydatków na sektor rolno-żywnościowy począwszy od 1996 r. istotnie zwiększała się na rzecz wydatków socjalnych, osiągając najwyższą wartość w 2002 r. – blisko aż 5-krotnie wyższe wydatki na KRUS aniżeli na rolnictwo (por. rys. 4).

To wymowny dowód na wysoką „socjalizację wydatków budżetowych" dotyczących ludności rolniczej i odkładanie w czasie problemu restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Kwestia ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników wysuwała się na czoło wydatków budżetowych. Coraz częściej działo się to jednak kosztem przemian strukturalnych rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Stąd koszty



Rys. 4. Wydatki na KRUS jako krotność limitu wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w latach 1996–2005

a) według projektu ustawy budżetowej na 2005 r.

Źródło: jak w rys. 3

restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego w Polsce rosną, gdyż długookresowa niewydolność dochodowa gospodarstw rolnych spowodowała kumulację negatywnych skutków[14].

Niestety, alternatywa: socjalizować budżet[15] rolniczy czy wspierać przemiany strukturalne w omawianym sektorze, nie jest właściwa. Przez długi czas należy bowiem wspierać jedno i drugie, robiąc to konsekwentnie i rozważnie, a nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi, co miało wielokrotnie miejsce. Jednak rosnące w wielkościach bezwzględnych świadczenia na KRUS były konieczne, gdyż wynikały z wieloletnich zaniechań i były ceną odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie. Od 2003 r. tendencja się odwróciła, by w 2005 r. osiągnąć najniższy od 10 lat poziom wydatków na KRUS jako wielokrotność wydatków na rolnictwo (1,8). Można więc powiedzieć, iż 2005 r. przyniesie dalsze ograniczenie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz wzrostu wydatków na przemiany struk-

[14] Na początku omawianej dekady blisko 80% gospodarstw posiadało ujemną akumulację, dekapitalizowało swój majątek, funkcjonując dzięki naturalizacji produkcji, minimalizacji opłaty pracy, często do poziomu biologicznego minimum. Analizując gospodarstwa rolne według różnych przekrojów (ze względu na wielkość, położenie czy rodzaj produkcji), okazuje się, iż w polskim rolnictwie nie działał mechanizm retransferu „uciekającej" nadwyżki, przejawiający się w postaci dodatniego salda przepływu dopłat i podatków (tak jak ma to miejsce w UE). Istniał za to inny, specyficzny kanał przepływu środków budżetowych, który miał charakter bardziej socjalny aniżeli rozwojowy. Naturalnie, są to transfery z tytułu KRUS-u. Należy w tym miejscu mieć świadomość, iż środki te nie pozwalają na produkcję rozszerzoną, a jedynie zamrażają istniejące struktury.

[15] Socjalizować budżet, czyli zwiększać środki na politykę socjalną wobec wsi, a w szczególności na wyższe renty i emerytury płynące z KRUS.

turalne na obszarach wiejskich, głównie poprzez współfinansowanie unijnych programów pomocowych (SAPARD, PROW) oraz sektorowych programów operacyjnych, a także uzupełnienie płatności bezpośrednich. Uprawniona jest teza, iż w wymiarze społeczno-ekonomicznym stanowi to swoistą kompensację ograniczeń wydatków na KRUS, co uznać należy za nową jakościową cechę projektu budżetu na 2005 r. Pamiętać jednak trzeba, iż komasacja negatywnych efektów dochodowych w gospodarstwach rolnych narastała przez lata. Stąd drastyczne ograniczenia świadczeń budżetowych na KRUS i równoczesne podnoszenie składek w sposób wyprzedzający poprawę sytuacji dochodowej rolników, może być tak dotkliwe, że istotnie ograniczy pozytywny efekt projektowanych przemian strukturalnych w rolnictwie i na wsi. Redukcja środków na cele KRUS, skądinąd konieczna ze względu na potrzebę reformy tych świadczeń, ma swoje granice i nie może wyprzedzać poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw, która ma szansę się ujawnić dopiero pod koniec 2005 r. Stąd szczególnie ważne, by dochodowe skutki wzrostu składki na KRUS nie ujawniły się przedwcześnie. Jest oczywiste, że przez dłuższy czas trzeba będzie jeszcze wspierać zarówno sferę ekonomiczną, jak i socjalną w gospodarstwach rolnych, robiąc to rozważnie, w zgodzie z akceptowaną społecznie wizją przekształceń w obu sferach, tak jak to ma miejsce w wysokorozwiniętych krajach UE.

5. Wnioski

1. Sytuacja makroekonomiczna Polski w badanej dekadzie – wzrost bezrobocia, ujemnego salda obrotów bieżących (w zakresie sektora rolno-żywnościowego do 2003 r.), niezrównoważony wzrost gospodarczy (dysproporcje strukturalne) – powodowały utrzymywanie się dotychczasowego poziomu degradacji polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej w stosunku do działów pozarolniczych. Na upowszechnianie doradztwa, wsparcie postępu biologicznego oraz funkcjonowanie KRUS, a głównie na wysokość świadczeń, istotnie oddziałują powyższe czynniki makroekonomiczne.

2. Środki pochodzące z budżetu państwa są jedyną formą finansowania postępu w rolnictwie i – niestety – w latach 1996–2005 były one coraz mniejsze, co udowodniono w artykule. Zjawisko to występuje także w krajach wyżej rozwiniętych, jednak tam następuje zmiana struktury finansowania – w miejsce funduszy państwowych wchodzi finansowanie prywatne, zaś proces ten postrzegany jest jako swoista ewolucja. W Polsce występuje proces „wsteczny" – na skutek niższych środków budżetowych i braku prywatnych powstaje luka, którą jest w stanie zlikwidować jedynie systemowe wsparcie procesów reprodukcji.

3. Sytuacja jednak uległa zmianie, gdyż począwszy od 2002 r. udział wydatków na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne systematycznie rośnie. Naturalnie wynika

to ze wzmożonego współfinansowania i prefinansowania programów i płatności unijnych. Rząd konsekwentnie od kilku lat w coraz wyższym stopniu wiąże rozwój polskiego rolnictwa ze środkami pomocowymi i kredytowymi z zagranicy.

4. System rolniczych ubezpieczeń społecznych odegrał w analizowanym okresie kluczową rolę jako element polityki socjalnej wobec wsi i rolnictwa. Pełnił on istotną rolę w podtrzymywaniu dochodów rolniczych w trudnych warunkach związanych z efektami ubocznymi transformacji gospodarczej. Gospodarstwa rolne przejmowały ciężar utrzymania członków rodzin dotkniętych pogłębiającym się bezrobociem ukrytym na wsi.

5. Przepływ transferów z tytułu KRUS jest specyficznym w warunkach polskich kanałem przepływu środków budżetowych, który ma charakter bardziej socjalny aniżeli rozwojowy. Należy w tym miejscu mieć świadomość, iż środki te nie pozwalają na reprodukcję rozszerzoną, a jedynie zamrażają istniejące struktury. Świadczenia KRUS mają istotny wpływ na dochody rolnicze – umożliwiają wielu rodzinom rolniczym pozyskanie stałego źródła dochodów w postaci świadczeń emerytalno-rentowych.

6. Sytuacja finansowa sektora rolno-żywnościowego uległa zmianie na krótko przed akcesją do UE (2003–2004), co tworzy przesłanki dla przełomu w polityce rolnej w Polsce. Jednocześnie nastąpiło ograniczenie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz ich wzrostu na przemiany strukturalne na obszarach wiejskich.

Literatura

Balcerowicz L., *Wieś, rolnictwo, rynek*, (w:) *Wizja Polski*, (red.) A. Targowski, S. Dronicz, Warszawa, 1997.

Brzóska M., *Straciliśmy dużo czasu*, „Rzeczpospolita" 22.11.2001.

Czyżewski A., *Budżet 2000: odrabianie zaległości*, „Top Agrar Polska" 2000.

Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej Rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra" 2004, nr 1.

Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004.

Drygas M., Kania J., *Doradztwo rolnicze na świecie – tendencje rozwojowe*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, kwiecień 1996.

Prutis S., *Rolnicy indywidualni*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.

Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, (red.) A. Sobkow-Chaber, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996.

Woś A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego*, (w:) *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1992 roku*, IERiGŻ, Warszawa 1993.

W o ś A., *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu,* IERiGŻ, Warszawa 2000.
Z e g a r J.S., *Dochody rolników,* (w:) *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997),* IERiGŻ, Warszawa 1998.
Z e g a r J.S., *Dochody rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej,* Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy nr 482, IERiGŻ, Warszawa 2003.
Z a r z e c k i J., *Sytuacja dochodowa rolnictwa chłopskiego w okresie rynkowej transformacji gospodarki,* „Wieś i Rolnictwo" 1996, nr 2.

Part of KRUS and counselling and biological progress in budgetary expenses for agricultural sector in Poland before and after accession to the EU

S u m m a r y

The main purpose of article is to analyse support of progress in agriculture, understood as generalisation of counselling for agriculture and biological progress, and KRUS by prism of budgetary expenses in Poland from 1996 to 2005. Means from state's budget are sole form of financing of progress in agriculture and unfortunately, from year to year they are smaller more – that is proved in article. This phenomenon takes a stand in countries advanced also highly however, these structure of financing is changing – in the place of government fund enter private financing – this process is perceived as an own evolution. Evolution takes a stand in Poland, too, but on result of lowest budgetary means it is a „backward" evolution. In this condition holistic therapy is wanted, restructuring rural sector, which can create incomes for farmers. Then will be possible departure from budgetary support in favour of private financing. The purpose of the matter under discussion is the analysis of the budget's acts in order to estimate the size and structure of the means destined for the realisation of the social policy in the agricultural economy, which is realised in this sector through KRUS, too. One indicates on macroeconomics determinants of KRUS' functioning. Considerations are ended by conclusions, which make a diagnosis of past and present situation, and show for a necessity of reform of social services for farmers.

BIBLIOTEKA AE