

Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 125 (2019), 17–32
DOI 10.22630/EIOGZ.2019.125.2

Andrzej Czyżewski

Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet Zielonogórski

Ryszard Kata ✉

Wydział Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

Anna Matuszczak

Wydział Ekonomii
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Stabilizacyjny wpływ krajowych i unijnych wydatków budżetowych na polskie rolnictwo – próba kwantyfikacji

Abstrakt: Celem artykułu jest identyfikacja stabilizacyjnych efektów wydatków budżetowych na rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce. W tym kontekście oceniono wpływ znaczącego wzrostu wydatków budżetowych na rolnictwo po przystąpieniu Polski do UE na stabilność dochodów gospodarstw domowych rolników oraz stabilność inwestycji w rolnictwie. Punktem odniesienia były fluktuacje tych zmiennych w okresie niskich budżetów rolnych w latach 1995–2003. Efekty stabilizacyjne analizowano z perspektywy wewnątrzsektorowej i międzysektorowej. Ustalono, że wzrostowi wydatków budżetowych na rolnictwo towarzyszyła większa stabilność dochodów rolniczych oraz większa stabilność nakładów inwestycyjnych w rolnictwie.

Słowa kluczowe: dochód rozporządzalny w gospodarstwie domowym, nominalne dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych, nakłady inwestycyjne, budżet rolny

Kody JEL: E62, H50, Q14, Q18

Andrzej Czyżewski <https://orcid.org/0000-0002-6233-6824>; Ryszard Kata <https://orcid.org/0000-0001-6085-3935>; Anna Matuszczak <https://orcid.org/0000-0002-5045-5447>

✉ rdkata@univ.rzeszow.pl, UR, WE, ul. M. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów

Wstęp

Środki publiczne kierowane do rolnictwa i na obszary wiejskie są elementem polityki fiskalnej i mają swoje uzasadnienie w realizacji określonych funkcji finansów publicznych. Zasadniczo funkcje te można podzielić na trzy podstawowe, a mianowicie: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Wydatki budżetowe kierowane do sektora rolnego (a ściślej na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne), mają na celu wsparcie dochodów rolniczych oraz wsparcie rozwoju wsi i rolnictwa (modernizację gospodarstw rolnych, inwestycje w infrastrukturę techniczną na wsi itd.). Fundusze publiczne mogą wpływać na te cele bezpośrednio (np. wpływ dopłat bezpośrednich na dochody gospodarstw rolniczych), jak i pośrednio. Oceniając efekty stabilizacyjne funduszy publicznych kierowanych do rolnictwa, należy określić ich wpływ na zmniejszenie zmienności dochodów rolniczych oraz zmniejszenie zmienności wydatków inwestycyjnych w rolnictwie. Zarówno dochody rolnicze, jak i wydatki inwestycyjne w rolnictwie są w dużej mierze determinowane przez relacje cenowe na rynku zaopatrzenia rolnictwa i rynku zbytu produktów rolnych. Na rynku rolnym ceny podlegają częstym wahaniom o charakterze sezonowym, koniunkturalnym, jak i związanym z warunkami przyrodniczymi produkcji rolnej. Wydatki budżetowe zapewniają rolnikom względnie stabilny dopływ funduszy zasilających dochody rolnicze oraz wspierających procesy rozwojowe w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Dzięki temu mogą one łagodzić negatywne skutki wahań cenowych na rynku dla poziomu dochodów rolniczych oraz wydatków inwestycyjnych w rolnictwie.

Celem opracowania jest identyfikacja przesłanek pozytywnych efektów wydatków budżetowych na rolnictwo i obszary wiejskie, w kontekście realizacji funkcji stabilizacyjnej polityki fiskalnej. Efekty stabilizacyjne analizowano w odniesieniu do dochodów gospodarstw rolniczych (gospodarstw domowych rolników) oraz wydatków inwestycyjnych w rolnictwie. Badania prowadzono na poziomie sektorowym. Do analizy dochodów gospodarstw rolniczych wykorzystano dwie kategorie:

- nominalne dochody do dyspozycji brutto w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie;
- przeciętny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwie domowym rolników.

Dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych obliczane są według metodologii Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010). Dochód do dyspozycji w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, obliczany jest w ujęciu „brutto” (tj. łącznie z amortyzacją). Stanowi pozycję bilansującą, na którą składają się kolejne sekwencje rachunków: produkcji globalnej, zużycia pośredniego, wartości dodanej brutto, nadwyżki operacyjnej brutto oraz korekta o dotacje, składki ubezpieczeniowe, podatki i opłaty [*Rocznik statystyczny...* 2019, s. 51–53]¹. Dane dotyczące dochodów dyspozycyjnych brutto

¹Dochód ten stanowi podstawę do wyliczenia wysokości przeciętnego dochodu z pracy w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie na 1 ha przeliczeniowy.

w indywidualnych gospodarstwach rolnych publikowane są przez GUS od 1990 roku, co umożliwia analizę ich poziomu oraz ich zmienności w okresie przedakcesyjnym i poakcesyjnym. Dane GUS w tym zakresie umożliwiają także porównania dynamiki dochodów w poszczególnych podsektorach gospodarstw domowych.

Dochód rozporządzalny obejmuje dochody ze wszystkich źródeł, tj. z gospodarstwa rolnego, pracy najemnej, praw majątkowych oraz świadczeń społecznych, pomniejszone o podatki i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne [*Budżety gospodarstw...* 2017, s. 19]. Źródłem danych na temat dochodów rozporządzalnych w gospodarstwach domowych rolników są cykliczne badania GUS – *Budżety gospodarstw domowych* z lat 1995–2016. W badaniach tych klasyfikuje się gospodarstwa domowe według pięciu grup społeczno-ekonomicznych, tj.: pracowników, rolników, pracujących na własny rachunek, emerytów i rencistów oraz utrzymujących się z niezarobkowych źródeł. Dla umożliwienia analiz porównawczych pomiędzy grupami gospodarstw, dochody rozporządzalne ujmowane są jako przeciętny miesięczny dochód na osobę.

Relatywnie długi zakres czasowy badań, obejmujący zasadniczo lata 1995–2016² pozwolił na analizę efektów stabilizacyjnych funduszy publicznych w okresie niskich wydatków budżetowych na rolnictwo (1996–2003) i w okresie znacznego wzrostu tych wydatków po przystąpieniu Polski do UE. Zmiany w wolumenie dochodów rolniczych, dochodów gospodarstw domowych oraz inwestycji analizowano w ujęciu realnym (w cenach stałych). Jako deflator dla urealnienia wydatków budżetowych oraz dochodów zastosowano indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI), a dla urealnienia inwestycji odpowiednie wskaźniki cen nakładów inwestycyjnych (w rolnictwie i gospodarce narodowej).

Zmienność dochodów gospodarstw rolniczych oceniono poprzez jej porównanie do zmienności dochodów gospodarstw domowych ogółem w Polsce i gospodarstw pracowników (pracujących najemnie). Z kolei zmienność wydatków inwestycyjnych w rolnictwie porównywano do zmienności wydatków inwestycyjnych w całej gospodarce. Źródłem materiałów empirycznych były dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) z wykonania ustaw budżetowych z lat 1995–2017 oraz statystyki GUS dotyczące rolnictwa, gospodarki narodowej oraz budżetów gospodarstw domowych w Polsce w latach 1995–2016.

Wydatki budżetowe na sektor rolny i ich funkcja stabilizacyjna

Poprzez wydatki budżetowe na sektor rolny rozumiemy fundusze publiczne kierowane do producentów rolnych oraz na rozwój wsi i rynki rolne. Oczywiście wydatki na rozwój wsi nie trafiają bezpośrednio do rolnictwa, ale przykładowo wspierając

²Budżet rolny przedstawiono dla lat 1995–2017, jednakże brak danych dla 2017 roku w odniesieniu do dochodów i inwestycji w rolnictwie ograniczył zakres analizy tych zmiennych do lat 1995–2016.

inwestycje w infrastrukturę techniczną wsi (drogi, kanalizacja, wodociągi), polepszają warunki, w jakich prowadzona jest produkcja rolna. Stąd wszystkie te wydatki traktujemy jako wyodrębniony z ogółu funduszy publicznych strumień środków finansowych, przez które państwo realizuje cele odnoszące się do sektora rolnego i szerzej do obszarów wiejskich. Cele te związane są m.in. z poprawą konkurencyjności producentów rolnych, podniesieniem i stabilizacją ich dochodów (czasami ich dywersyfikacją), rozwojem infrastruktury na obszarach wiejskich. Część środków budżetowych zasila sferę socjalną, sprowadzającą się do zabezpieczenia społecznego, czyli wydatków na KRUS [Czyżewski 2016]. Wymienione cele wspierane są z budżetu krajowego, jak i budżetu środków europejskich (z wyjątkiem KRUS). Niezależnie od źródła pochodzenia tych funduszy publicznych określać będziemy je jako „wydatki budżetowe na sektor rolny (rolnictwo)” lub jako „wydatki budżetu rolnego”.

Ograniczoność środków budżetowych, jakie mogą być kierowane do sektora rolnego, powoduje, że cele, które państwo chciałoby za ich pośrednictwem osiągnąć, są w dużej mierze konkurencyjne względem siebie. Część z nich może być jednak komplementarna, co daje szansę na lepszy efekt. Cele te wpisują się w wymienione wcześniej funkcje polityki fiskalnej, wśród których istotne miejsce zajmuje funkcja stabilizacyjna. Najczęściej o funkcji tej mówi się w kontekście polityki makroekonomicznej. Stabilizacyjna funkcja polityki budżetowej polega na wykorzystaniu instrumentów budżetowych (dochodów i wydatków) do oddziaływania na poziom dochodów dyspozycyjnych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, a więc i popyt globalny w gospodarce [Kulawik 2009]. Poprzez wybrane instrumenty oddziaływania na popyt globalny (automatyczne stabilizatory lub instrumenty dyskrecjonalne), państwo łagodzi cykliczne fluktuacje koniunktury gospodarczej oraz stabilizuje poziom cen, czy też ogranicza bezrobocie [Markowicz i Miłaszewicz 2006]. Powstaje jednak pytanie, jak funkcja stabilizacyjna finansów publicznych odnosi się do poszczególnych sektorów gospodarki, a w szczególności do sektora rolnego? Funkcja ta jest realizowana na szczeblu centralnym, a jej celem w szerszym ujęciu jest równoważenie wzrostu gospodarczego i rozwoju społeczno-ekonomicznego [Kulawik 2009]. Cel ten odnosi się do całej gospodarki, a tym samym także do jej poszczególnych działów i sektorów. W kontekście funkcji stabilizacyjnej należy zakładać, iż wydatki publiczne kierowane do sektora rolnego mają na celu podtrzymanie dobrej koniunktury gospodarczej i wysokiej aktywności ekonomicznej w rolnictwie.

Koniunktura gospodarcza w rolnictwie przejawia się w poziomie dochodów uzyskiwanych przez gospodarstwa rolne oraz w poziomie realizowanych inwestycji stanowiących wyraz aktywności ekonomicznej producentów rolnych. Oczywiście te dwie wielkości ekonomiczne nie są jedynymi „miarami” koniunktury, ale bez wątpienia mają one z nią bezpośredni i silny związek. Inne „miary” koniunktury to ceny rynkowe oraz produkcja [Stępień 2015]. Jeżeli chcemy analizować wpływ wydat-

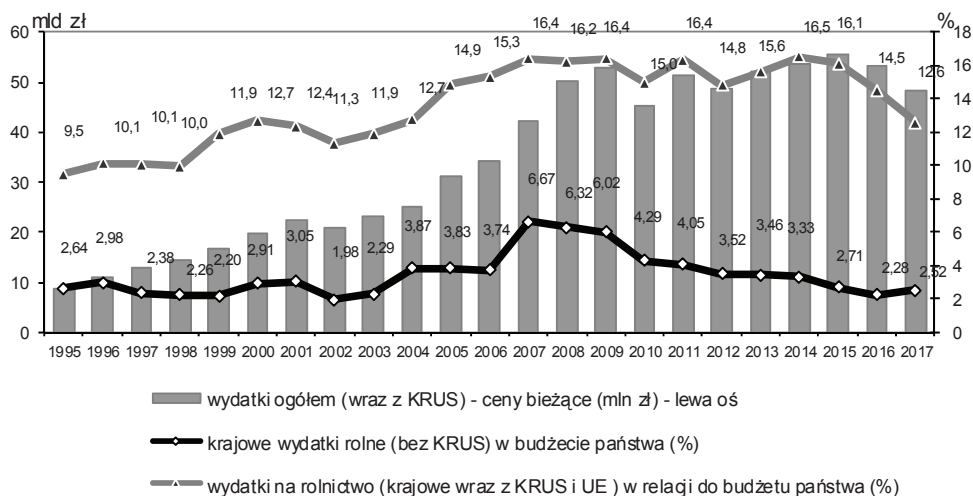
ków budżetowych, czy szerzej narzędzi interwencjonizmu państwa na koniunkturę gospodarczą w rolnictwie, to dochody i inwestycje są miarami lepszymi. Wynika to z tego, że wydatki budżetowe mają znacznie większy wpływ na te kategorie, niż na ceny i wielkość produkcji.

Koniunktura w rolnictwie, podobnie jak w całej gospodarce, podlega cykliczności, co jest widoczne w wahaniami poziomu dochodów oraz inwestycji. Rolnictwo jest narażone na fluktuacje koniunktury gospodarczej bardziej niż inne sektory gospodarki. Obok czynników makroekonomicznych, które powodują wahania koniunktury w rolnictwie, bardzo istotnym czynnikiem jej zmienności są uwarunkowania przyrodniczo-klimatyczne. O skuteczności funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych świadczy to, że wahania koniunktury są łagodzone. W tym kontekście możemy przyjąć przesłankę, że zmniejszenie zmienności (fluktuacji) dochodów rolniczych oraz wydatków inwestycyjnych w sektorze będzie świadczyć o stabilizacyjnych efektach wydatków budżetowych.

Gdyby przypisać wydatki budżetowe do poszczególnych funkcji finansów publicznych, co w zasadzie nie jest możliwe do precyzyjnego wykonania, to bez wątpienia funkcja redystrybucyjna i alokacyjna zyskują prymat nad funkcją stabilizacyjną, w kontekście wolumenu środków budżetowych. Niewiele wydatków z budżetu krajowego oraz budżetu środków europejskich (BSE), możemy bezpośrednio utożsamiać z realizacją funkcji stabilizacyjnej. Należą do nich wydatki na rynki rolne oraz wydatki przeznaczone na łagodzenie skutków klęsk żywiołowych, przy założeniu, że częściowa rekompensata szkód i pomoc w odtworzeniu produkcji rolnej stabilizują dochody i aktywność ekonomiczną gospodarstw rolnych. Z bardzo ogólnych szacunków wynika, że w latach 2000–2017 środki, które można wiązać z realizacją funkcji stabilizacyjnej, stanowiły około od 3 do 20% całego budżetu rolnego (tj. łącznie krajowego i BSE). Z jednej strony ich udział w budżecie rolnym podlegał dosyć dużym wahaniami, co było głównie powodowane skalą budżetowych skutków klęsk żywiołowych występujących w kolejnych latach w rolnictwie. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że wszystkie środki budżetowe kierowane do gospodarstw rolnych, w tym wspierające emerytury i renty rolnicze, zasilają dochody gospodarstw rolniczych i tym samym mogą łagodzić zmienność tych dochodów powodowaną przez mechanizmy cenowe na rynku. Dochody pochodzące z transferów budżetowych zwykle stanowią bardziej stabilny komponent dochodów ogółem rodzin rolniczych niż dochody uzyskiwane z produkcji rolnej. Z kolei środki kierowane na rozwój obszarów wiejskich, w szczególności na infrastrukturę techniczną wsi, poprawiają warunki gospodarowania i jakość życia rolników, a to może mieć pozytywny wpływ na ich aktywność ekonomiczną. Ze względu na powyższe kwestie w analizie stabilizacyjnych efektów wydatków budżetowych będziemy brać pod uwagę ogół wydatków budżetowych kierowanych do sektora rolnego, niezależnie od ich przeznaczenia oraz od ich źródła (budżet krajowy lub fundusze UE).

W okresie przedakcesyjnym (lata 1995–2003) udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych ogółem wykazywał tendencję stagnacyjną, z niebezpiecznym spadkiem w 2002 roku do poziomu poniżej 2% (rys. 1). Przeciętny udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetu państwa wynosił w tym okresie 2,52%, co świadczy o dosyć „defensywnym” podejściu do polityki rolnej i postępującej marginalizacji problemów rolnictwa, wsi i rynków rolnych w kolejnych budżetach państwa. Niski poziom finansowania rolnictwa powodował, że jednoczesna realizacja celów wszystkich trzech funkcji polityki fiskalnej w tym sektorze była w zasadzie niemożliwa. Wydaje się, że mały i stagnacyjny budżet rolny najbardziej ograniczał cele funkcji alokacyjnej. Uniemożliwiał realizację sprawdzonej w wysoko rozwiniętych krajach zasady, że przez wzrost dochodów i inwestycji w rolnictwie oraz na wsi można przyspieszyć zmiany strukturalne, a przez to doprowadzić do podniesienia produktywności czynników wytwórczych w rolnictwie i konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych [Czyżewski 2016].

Szczególną pozycję w strukturze wydatków budżetu rolnego zajmuje KRUS. W latach 1995–2003 proporcja między wydatkami na KRUS a pozostałymi wydatkami na rolnictwo i gospodarkę żywnościową w budżecie rolnym ogółem ewoluowała od niespełna 2-krotności do 4,4-krotności. Jest to dowód na wysoką i utrzymującą się socjalizację wydatków budżetowych związanych z rolnictwem. Generalnie wydatki na KRUS realizują cele zabezpieczenia społecznego w rolnictwie, wspierając dochody tych gospodarstw domowych na wsi, gdzie domownikiem jest emeryt lub rencista rolniczy. W latach 1995–2003 wydatki na KRUS systematycznie rosły



Rysunek 1

Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne z budżetu krajowego i UE w latach 1995–2017 (mld zł) oraz ich udział w relacji do budżetu państwa (%)

Źródło: dane MRiRW z wykonania ustaw budżetowych z lat 1995–2017.

z niespełna 6,2 mld zł do blisko 16 mld zł. Taki wzrost dotacji na KRUS stał się konieczny, gdyż wynikał z odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich. Jednocześnie koszty społeczne braku restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego rosły ze względu na długookresową i pogłębiającą się niewydolność dochodową gospodarstw rolnych [Czyżewski 2016, s. 37]. W tym kontekście można uznać, że wydatki na KRUS realizowały cele redystrybucyjne, ale także do pewnego stopnia stabilizowały dochody wielu gospodarstw rolniczych. Przykładowo w 2005 roku gospodarstwa, dla których ponad 50% dochodów stanowiły emerytury lub renty stanowiły, aż 27,1% ogółu gospodarstw rolniczych, z kolei w 2016 roku takich gospodarstw było już tylko 13,6% [*Charakterystyka gospodarstw...* 2005, 2016]. W latach 2005–2014 wydatki na KRUS mieściły się w granicach 15–17 mld zł, a w latach 2015–2017 wynosiły 17,5–18,2 mld zł. Dane te wskazują, że realnie wydatki na KRUS w zasadzie ustabilizowały się na podobnym poziomie, a ich udział w budżecie rolnym ogółem zmniejszył się średnio z 73,5% w okresie przedakcesyjnym (1995–2003) do 30,8% w 2011 roku.

Przełomowe dla zmiany ogólnego poziomu wydatków budżetu rolnego, jak i jego struktury było przystąpienie Polski do UE w 2004 roku i wdrożenie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Już w 2003 roku nastąpiło wyraźne odbicie w postaci realnego wzrostu wydatków budżetowych na sektor rolny. Wzrost ten trwał nieprzerwanie do 2009 roku (rys. 1). Poziom wydatków na rolnictwo, finansowanych z budżetu krajowego i środków UE był w 2009 roku ponad 5-krotnie większy w porównaniu do 1995 roku i o 153,3% większy w porównaniu do 2002 roku (realnie o 80,2%). W latach 2002–2009 średnioroczne tempo wzrostu wydatków na rolnictwo wynosiło aż 14,4% (realnie 8,9%). Relacja całego budżetu rolnego (wraz z KRUS i BŚE) do budżetu państwa wzrosła z 11,3 do 16,4%, a udział wydatków na rolnictwo bez KRUS w budżecie krajowym zwiększył się z niespełna 2% do ponad 6% (rys. 1). Ogólnemu wzrostowi wydatków na rolnictwo towarzyszyła istotna zmiana relacji wydatków prorozwojowych do wydatków na cele socjalne. W 2002 roku udział wydatków na cele inne niż KRUS wynosił zaledwie 27,4% w strukturze budżetu rolnego ogółem, w 2009 roku natomiast wzrósł do 67,7%, a w latach 2010–2017 wynosił średnio 66,9%. W polityce fiskalnej wobec rolnictwa na czołowe miejsce wysunęły się cele prorozwojowe, które są związane z realizacją funkcji alokacyjnej. Cele stabilizacyjne, szczególnie w zakresie łagodzenia zmienności dochodów rolniczych, które w okresie przedakcesyjnym realizowane były do pewnego stopnia przez wydatki na KRUS, w latach 2004–2017 zostały „przejęte” przez fundusze UE.

Od 2010 roku oddzielono środki UE od dochodów i wydatków budżetu krajowego, tworząc BŚE, którego obsługę przejął Bank Gospodarstwa Krajowego. Analizując łącznie wydatki na rolnictwo z budżetu krajowego i BŚE, widać ich względne ustabilizowanie w latach 2010–2017, średnio na poziomie 51,9 mld zł, jednakże w ostatnich dwóch latach tego okresu nastąpiła redukcja tych wydatków do poziomu 48,4 mld zł w 2017 roku, co oznacza ich nominal-

ny spadek o 12,6% w stosunku do poziomu z 2015 roku (55,4 mld zł), a realny o 13,7%. W latach 2010–2017 udział budżetu rolnego, wraz z KRUS i środkami UE, w relacji do wydatków budżetu państwa, kształtował się w granicach 12,6–16,5%, przy czym w tym aspekcie widzimy także dosyć wyraźny spadek w ostatnich 2 latach tego okresu (rys. 1). Z kolei udział wydatków na wymienione cele w budżecie krajowym, bez KRUS, wykazywał tendencję spadkową z poziomu 4,29% w 2010 roku do 2,28% w 2016 roku, po czym nieznacznie wzrósł w 2017 roku do 2,52%. Wyraźny spadek tego wskaźnika w latach 2010–2017 nie był jednak efektem cięć wydatków na rolnictwo i rozwój wsi, ale wynikał z faktu, że wydatki budżetu rolnego rosły w tym okresie wolniej, niż wydatki budżetu państwa.

Pomimo pewnej redukcji budżetu rolnego w latach 2016–2017, cały okres poakcesyjny wyróżnia bardzo istotny wzrost wydatków publicznych na rolnictwo. W latach 1995–2003 przeciętnie wydatki te wynosiły 16,8 mld zł, a w latach 2004–2017 wynosiły średnio 45,8 mld zł, oznacza to, że w okresie poakcesyjnym były one nominalnie wyższe średnio o 173%, a realnie o 71,5% w stosunku do przeciętnej ich wielkości w latach 1995–2003. Wobec powyższego interesujące jest to, czy tak znaczący wzrost wydatków budżetu rolnego miał swoje odzwierciedlenie w realizacji celów funkcji stabilizacyjnej polityki fiskalnej w rolnictwie, a ściślej w ograniczeniu fluktuacji dochodów rolniczych i wydatków inwestycyjnych w rolnictwie? Odpowiedź na to pytanie będzie przedmiotem dalszej analizy.

Stabilność dochodów rolników w latach 1995–2016

Dochody są ważną kategorią określającą sytuację społeczno-ekonomiczną gospodarstw rolnych i rodzin rolniczych. Ich wysokość, ale także ich stabilność determinuje decyzje w zakresie wielkości produkcji, inwestycji, oszczędności i bieżącej konsumpcji. Wysoka niestabilność dochodów rolników jest faktem, podobnie wciąż aktualny jest problem ich dysparytetu dochodowego względem innych grup społeczno-zawodowych [Czyżewski i Kryszak 2015]. Poziom oraz zmienność dochodów rolniczych zależy od wielu czynników endo- i egzogenicznych. Pierwsza grupa obejmuje głównie wolumen produkcji rolnej wraz z jej techniczną efektywnością. Z kolei wśród faktorów egzogenicznych wymienić należy mechanizmy instytucjonalne oraz mechanizmy cenowe [Zegar 2002, Soliwoda i in. 2016]. Roli mechanizmów cenowych w kształtowaniu dochodów rolniczych poświęcono w literaturze sporo miejsca [Rembisz 2013, Beckman i Schimmelpfennig 2015, Czyżewski i Kryszak 2015, Czyżewski i Majchrzak 2015]. W niniejszym artykule uwagę skupiono na wpływie czynnika instytucjonalnego, jakim są wydatki budżetowe. Wśród czynników instytucjonalnych wpływających na zmienność dochodów rolniczych, oprócz wydatków budżetowych, można wymienić także podatki, regulacje prawne (dotyczące np. sprzedaży bezpośredniej), a przede wszystkim regulowane ceny produktów rolnych i tzw. zakupy interwencyjne [Soliwoda i in. 2016]. Analiza tych

instrumentów interwencjonizmu państwa wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Z jednej strony głównym „sprawcą” fluktuacji dochodów rolniczych są szoki podażowe powodowane przez czynniki przyrodniczo-klimatyczne produkcji rolnej oraz szoki kosztowe (w zakresie cen środków do produkcji rolnej), a z drugiej strony zaś szoki cenowe, wynikające ze zmienności cen produktów rolnych. Te ostatnie mogą być elementem określonej interwencji państwa, także mającej swoje odzwierciedlenie w wydatkach budżetowych (np. zakupy interwencyjne). Większość wydatków budżetowych nie ingeruje jednak w relacje cenowo-kosztowe, ale ma charakter bezpośredniego lub pośredniego wsparcia dochodów poprzez różnego rodzaju subsydia (dopłaty bezpośrednie, płatności rolnośrodowiskowe, dopłaty do paliwa rolniczego itd.). Oddziaływanie tego typu wydatków budżetowych na zmienność dochodów rolniczych nie jest w literaturze jednoznacznie oceniana. Niektórzy badacze wskazują, że wsparcie budżetowe zwiększa zmienność dochodów, gdyż skłania rolników do podejmowania bardziej ryzykownych zachowań producenckich [Hennesy 1998; Poon i Weersink 2011]. Wsparcie budżetowe staje się zmienną decyzyjną dla kierujących gospodarstwami rolniczymi w ich rachunkach opłacalności i optymalizacyjnych [Turvey 2012]. Inni badacze [El Benni i in. 2012] wykazali z kolei na przykładzie Szwajcarii, że ukierunkowanie wsparcia finansowego rolnictwa na płatności bezpośrednie (zamiast instrumentów stabilizacji cen rynkowych) doprowadziło do zmniejszania zmienności poziomu dochodów gospodarstw rolniczych.

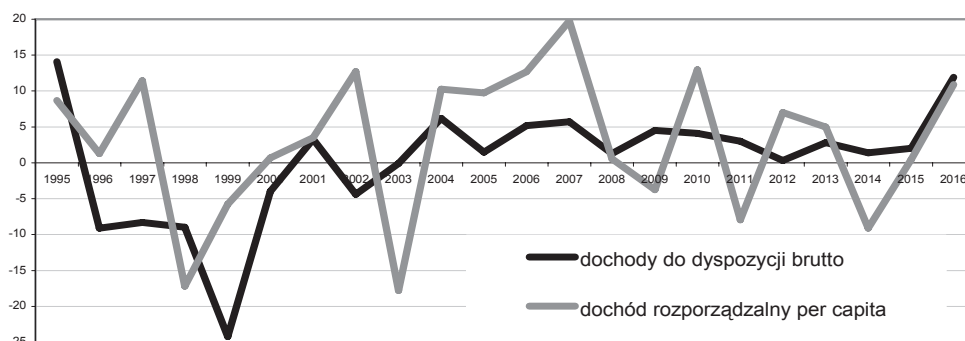
W niniejszym opracowaniu stawiamy tezę, że wzrostowi wydatków budżetowych, jakie miały miejsce od 2004 roku towarzyszyło zmniejszenie fluktuacji dochodów rolniczych i dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych rolników, co traktujemy jako przesłankę (powód) uwzględniania celów funkcji stabilizacyjnej w procesie budżetowania.

Pomiędzy 1995 a 2016 rokiem dochody do dyspozycji brutto w podsektorze indywidualnych gospodarstw rolnych wrosły zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. Nominalnie dochody gospodarstw rolniczych były wyższe w 2016 roku w porównaniu do 1995 roku o 270,1%, a realnie (po korekcie o wskaźnik inflacji CPI) były wyższe o 44,6%. Dzieliąc jednak badany okres na dwa podokresy wyznaczone datą przystąpienia Polski do UE, okazuje się, że średnioroczna stopa wzrostu realnych dochodów do dyspozycji brutto w latach 1995–2003 była ujemna i wynosiła –4,6%, a w okresie poakcesyjnym (2004–2016) wynosiła 3,8%. W efekcie skokowego wzrostu wydatków budżetowych na rolnictwo od 2004 roku nastąpiło odwrócenie tendencji do realnego spadku dochodów rolniczych, obserwowanej w okresie przedakcesyjnym i tym samym wyraźna poprawa sytuacji dochodowej rolników, także w porównaniu do dochodów innych grup społeczno-zawodowych. W ujęciu nominalnym dochody rolników wrosły bowiem w latach 2004–2016 w porównaniu do poziomu z 2003 roku o 143%, podczas gdy dochody gospodarstw domo-

wych ogółem wzrosły o 90,6%, a gospodarstw osób pracujących najemnie wzrosły o 101,1%. Wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo przyniósł zatem efekty redystrybucyjne (zmniejszenie dysparytetu dochodów rolniczych), czy przyniósł jednak efekty stabilizacyjne?

Dane zaprezentowane na rysunku 2 oraz w tabeli 1 wskazują, że również w obszarze celów funkcji stabilizacyjnej możemy zaobserwować pozytywne zmiany. Widać wyraźnie, że fluktuacja realnych dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw rolniczych jest mniejsza w okresie poakcesyjnym, w porównaniu do lat 1995–2003 (rys. 2). W okresie przedakcesyjnym przeciętna stopa zmiany tych dochodów (tj. ich odchylenie rok do roku w %) – wyrażona w wartościach bezwzględnych – wynosiła 8,5%, natomiast w latach 2004–2016 wynosiła już tylko 3,8% (tab. 1). Potwierdzają to także wartość odchylenia standardowego zwykłej rocznej stopy zmiany dochodów dyspozycyjnych rolników, która dla okresu przedakcesyjnego wynosiła 9,8, a dla lat 2004–2016, wynosiła 2,9. O większej stabilności tych dochodów świadczą także takie parametry statystyczne stopy zmiany dochodów, jak rozstęp i współczynnik zmienności, które dla okresu poakcesyjnego wykazują niższe wartości, niż dla lat 1995–2003 (tab. 1). Co prawda nadal fluktuacja dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw rolniczych w porównaniu do dochodów gospodarstw ogółem oraz gospodarstw pracowników była większa, jednakże różnica pod tym względem znacznie zmalała w porównaniu do okresu przedakcesyjnego (tab. 1).

Dochód rozporządzalny w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego rolników wzrósł w całym badanym okresie (1995–2016) nominalnie o 308%, a realnie o 59,1%. Jeżeli jednak podzielimy badany okres na dwa podokresy, czyli przedakcesyjny i poakcesyjny, to wówczas okazuje się, że w pierwszym z nich realny dochód rozporządzalny rolników wykazywał tendencję spadkową (średnioroczna stopa wynosiła –2%), a w okresie poakcesyjnym wzrastał średniorocznie o 4,9%.



Rysunek 2

Roczne stopy wzrostu (%) realnych dochodów do dyspozycji brutto oraz realnego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych rolników w latach 1995–2016.

Źródło: opracowanie własne na podstawie cyklicznych publikacji GUS: *Budżety gospodarstw domowych* oraz *Roczniki statystyczne rolnictwa* z lat 2007–2017.

Tabela 1

Zmiany (w %) wartości bezwzględnej rocznych stóp wzrostu realnych dochodów gospodarstw rolników na tle gospodarstw domowych ogółem i gospodarstw pracowników w latach 1995–2016

Wyszczególnienie	Dochody do dyspozycji brutto w gospodarstwach:			Dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach:		
	ogółem	rolników	pracujących najemnie	ogółem	rolników	pracowników
1) podokres 1995–2003						
Średnia stopa zmiany	3,2	8,5	3,9	2,2	8,8	2,7
– minimum	0,4	0,1	0,2	0,1	0,7	0,3
– maksimum	7,0	24,2	9,8	7,7	17,8	9,3
– rozstęp	6,6	24,1	9,6	7,6	17,1	9,0
– odchylenie standardowe	2,4	7,2	3,6	2,7	6,4	3,3
– wsp. zmienności V (%)	74,7	84,5	91,7	127,3	73,4	122,7
2) podokres 2004–2016						
Średnia stopa zmiany	2,9	3,8	3,2	4,3	8,3	4,4
– minimum	0,8	0,3	0,3	0,2	0,4	0,6
– maksimum	6,1	11,9	8,1	8,6	19,8	10,1
– rozstęp	5,3	11,6	7,8	8,4	19,3	9,5
– odchylenie standardowe	1,6	3,0	2,4	2,9	5,1	3,0
– wsp. zmienności V (%)	56,0	79,6	76,0	68,2	61,4	68,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (źródła jak dla rys. 2).

Widzimy zatem efekty redystrybucyjne wzrostu wydatków budżetowych w rolnictwie w odniesieniu do dochodów rozporządzalnych rodzin rolniczych. Efekty stabilizacyjne z perspektywy wewnątrzsektorowej zmienności tych dochodów są jednak nieznaczne, gdyż przeciętna roczna stopa zmiany tych dochodów (w wartościach bezwzględnych), wynosiła 8,8% w latach 1995–2003, a w okresie poakcesyjnym 8,3% (tab. 1). W nieznacznym stopniu obniżeniu uległ także współczynnik zmienności rocznych odchyleń tych dochodów (tab. 1). Efekty stabilizacyjne w zakresie dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych rolników są bardziej widoczne w ujęciu międzysektorowym. Co prawda w okresie poakcesyjnym wciąż amplituda wahań tych dochodów (roczna stopa zmiany w wartościach bezwzględnych) jest przeciętnie blisko dwukrotnie wyższa niż w przypadku ogółu gospodarstw domowych w kraju oraz gospodarstw pracowników, jednakże w okresie przedakcesyjnym różnica pod tym względem sięgała blisko 4-krotności (tab. 1). W relacji do dochodów rozporządzalnych innych gospodarstw domowych, dochody rolników stały się zatem bardziej stabilne.

Trudno jest jednoznacznie udowodnić, jaki wpływ na uzyskanie opisanych wyżej efektów stabilizacyjnych miały wydatki budżetowe na rolnictwo. Różnica

w poziomie zmienności realnych dochodów do dyspozycji brutto w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie w okresie poakcesyjnym (2004–2016) w porównaniu do lat 1995–2003 wskazuje, że wpływ ten był zasadniczy. Wzrost stabilności dochodów gospodarstw rolniczych, przy dosyć dużych wahaniami indeksu „nożyc cen” w rolnictwie, którego zmienność była podobna jak w okresie przedakcesyjnym³, wskazuje, że wzrost wydatków budżetowych na sektor rolny od 2004 roku, w znacznym stopniu łagodził wahania w poziomie dochodów rolników. Ten stabilizujący wpływ wydatków budżetowych jest bardziej widoczny w przypadku realnych dochodów do dyspozycji brutto, niż dochodu rozporządzalnego, co może wynikać z odmiennej metody szacowania obydwu tych kategorii dochodów. Pierwsza z nich to ujęcie sektorowe (na bazie rachunków narodowych), druga zaś jest wynikiem badań mikroekonomicznych budżetów gospodarstw domowych. Dochody do dyspozycji brutto lepiej niż dochód rozporządzalny odzwierciedlają dochody z produkcji rolnej, z kolei na wahania dochodu rozporządzalnego istotny wpływ mają czynniki decydujące o poziomie dochodów rodzin rolniczych uzyskiwanych poza rolnictwem.

Stabilność inwestycji w rolnictwie w latach 1995–2016

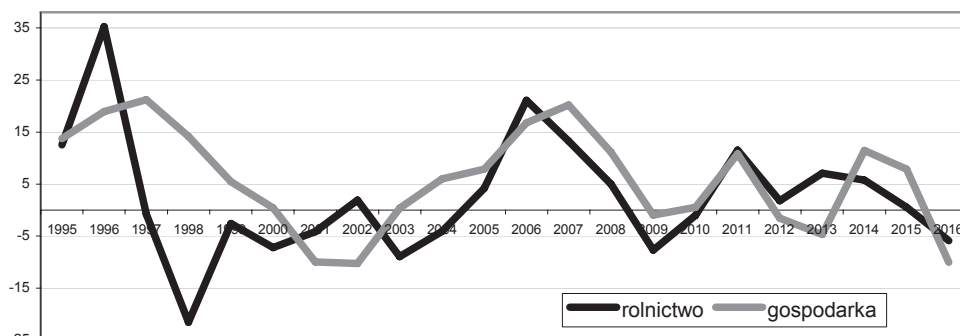
Sytuacja ekonomiczna rolnictwa, jest uzależniona w dużym stopniu od procesów inwestycyjnych. Ich skala, dynamika, a także struktura rodzajowa inwestycji przesądzają o tempie i kierunkach rozwoju tego sektora [Grzelak 2013].

W ujęciu realnym, w latach 1995–2016 można wyróżnić naprzemiennie występujące fazy wzrostu i spadku wolumenu inwestycji w rolnictwie (rys. 3). Generalnie jednak w okresie przedakcesyjnym dominowała tendencja spadkowa (średnioroczne tempo spadku realnych nakładów inwestycyjnych wynosiło –2%), natomiast w okresie poakcesyjnym dominował trend wzrostowy tych nakładów, o czym świadczy średnioroczna stopa ich wzrostu, wynosząca 3,7%.

W całym badanym okresie 1995–2016 obserwować można było dużą niestabilność w zakresie realnych nakładów inwestycyjnych w rolnictwie (rys. 3). Należy jednak podkreślić, że rolnictwo nie odbiegało pod tym względem od całej gospodarki, w której realne nakłady inwestycyjne również podlegały w tym okresie dużym wahaniami, a ich cykliczność była podobna [Kusz i in. 2015].

W okresie przedakcesyjnym zmienność nakładów inwestycyjnych w rolnictwie była nieco wyższa niż w całej gospodarce (rys. 3). Przeciętna stopa zmiany, czyli amplituda wahań w ujęciu rok do roku (w wartościach bezwzględnych), wynosiła w rolnictwie 10,5% wobec 10,1% w całej gospodarce. Ponadto współczynnik zmienności stopy wahań wyniósł 107,4% w rolnictwie wobec 70,8% w gospodarce narodowej, wyższy był też rozstęp tej stopy wynoszący w tym podokresie w rolnictwie 38,4%, zaś w gospodarce narodowej 20,9%. W okresie poakcesyjnym 2004–2016

³Przeciętna stopa zmiany rok do roku indeksu „nożyc cen” w latach 1995–2003 wynosiła 11,4%, a w latach 2004–2016 wynosiła 10,2%.

**Rysunek 3**

Stopa zmiany (rok do roku w %) realnych nakładów inwestycyjnych w rolnictwie oraz realnych nakładów inwestycyjnych w gospodarce w latach 1995–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie cyklicznych publikacji GUS: *Roczniki statystyczne rolnictwa* z lat 2007–2017 oraz <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>.

przeciętna stopa zmiany wolumenu nakładów inwestycyjnych w rolnictwie (w cenach stałych, rok do roku) wynosiła 6,8%, podczas gdy odpowiednia stopa w całej gospodarce wynosiła 8,4%. Inne parametry zmienności nakładów inwestycyjnych były natomiast na podobnym poziomie w rolnictwie i w całej gospodarce (rozstęp w rolnictwie 20,6%, a w gospodarce narodowej 19,7%, natomiast współczynnik zmienności odpowiednio: 83 i 70%). Dane te wskazują, że w okresie poakcesyjnym zmniejszyła się amplituda wahań nakładów inwestycyjnych w rolnictwie (w cenach stałych) w porównaniu do okresu przedakcesyjnego. O ile w okresie przedakcesyjnym amplituda wahań nakładów inwestycyjnych w rolnictwie była nieznacznie wyższa niż w gospodarce narodowej, o tyle w okresie poakcesyjnym obserwowaliśmy przeciętnie nieco niższą zmienność inwestycji w rolnictwie w porównaniu do gospodarki narodowej.

Podsumowanie

Dla funkcjonowania i rozwoju rolnictwa kluczowe znaczenie ma zmniejszenie dysparytetu dochodów rolniczych w stosunku do dochodów innych grup społeczno-zawodowych oraz zmniejszenie różnicy w tempie wzrostu nakładów inwestycyjnych w rolnictwie w porównaniu z całą gospodarką narodową. Wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo i rozwój wsi od 2004 roku, wynikający z objęcia rolnictwa instrumentami WPR, istotnie przyczynił się do procesów konwergencji dochodowej oraz inwestycyjnej w rolnictwie. W latach 2004–2016 zmniejszeniu uległ dysparytet dochodowy w rolnictwie, bowiem przeciętny dochód rozporządzalny *per capita* w gospodarstwach rolniczych w porównaniu do gospodarstw pracowników w roku 2003 wynosił 64,9%, a w 2016 roku sięgał 77,1% [*Budżety gospodarstw....* 2004,

2017]. Podobnie zmniejszył się również dystans w tempie wzrostu nakładów inwestycyjnych między rolnictwem a całą gospodarką. W latach 1995–2003 w rolnictwie występował średnioroczny realny spadek inwestycji o 2%, a w gospodarce narodowej wzrost o 3,7%, natomiast w okresie poakcesyjnym (2004–2016) i w rolnictwie i w całej gospodarce występował trend wzrostowy nakładów inwestycyjnych, przy czym w rolnictwie średnioroczne realne tempo wzrostu wynosiło 3,7%, a w gospodarce 4,3%.

Obok procesów konwergencji dochodowej i inwestycyjnej, dla sektora rolnego ważna jest także stabilność w zakresie dochodów rolniczych i nakładów inwestycyjnych. Duże wahania tych wielkości mogą bowiem tworzyć określone napięcia w zakresie stabilności finansowej gospodarstw rolniczych. Dotyczy to zarówno sfery dochodów rolniczych, jak i sfery procesów inwestycyjnych, które zwykle mają charakter długoterminowy i wiążą się z dużym wysiłkiem finansowym dla producentów rolnych. Wspólna Polityka Rolna zorientowana początkowo na wsparcie produkcji rolnej, a później poziomu dochodów rolników, w coraz większym stopniu uwzględnia potrzebę zmniejszania niestabilności i niepewności dochodów rolniczych. Łagodzenie zmienności dochodów rolniczych wpływa z kolei na większą stabilność procesów inwestycyjnych, gdyż te w znacznym stopniu są finansowane z akumulacji kapitału własnego rolników.

W okresie poakcesyjnym charakteryzującym się znacznie wyższymi wydatkami budżetowymi na sektor rolny, w porównaniu do okresu przedakcesyjnego, widoczny jest wzrost stabilności dochodów rolniczych, jak i nakładów inwestycyjnych w rolnictwie. Ten wzrost stabilności miał zarówno charakter wewnątrzsektorowy (spadek średniorocznej amplitudy wahań tych wielkości), jak i międzysektorowy. W tym drugim przypadku polegał on na zmniejszeniu skali zróżnicowania wahań nakładów inwestycyjnych w rolnictwie w porównaniu do całej gospodarki, a w odniesieniu do dochodów – skali wahań dochodów gospodarstw domowych rolników w porównaniu do dochodów gospodarstw domowych ogółem i gospodarstw pracowniczych. Korzystne efekty stabilizacyjne są efektem wielu czynników, m.in. poprawy koniunktury w rolnictwie w niektórych latach w okresie poakcesyjnym. Niewątpliwie jednak, wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo i rozwój wsi, miał w tym procesie znaczenie zasadnicze. Fakt ten stanowi ważną przesłankę dla ujmowania celów funkcji stabilizacyjnej w budżetowaniu wydatków na rolnictwo i rozwój wsi.

Literatura

BECKMAN J., SCHIMMELPFENNIG D., 2015: Determinants of farm income, *Agricultural Finance Review* 75(3), 385–402.

- Budżety gospodarstw domowych w 2006 r. oraz 2008 r., 2010 r., 2012 r., 2014 r. i 2016 r.*, GUS, Warszawa 2007–2017.
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r. oraz 2016 r.*, GUS, Warszawa 2006–2017.
- CZYŻEWSKI A., 2016: *KRUS a Państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia 60, 9–24.
- CZYŻEWSKI A., KRYSZAK Ł., 2015: *Relacje cenowe w rolnictwie polskim a dochodowość gospodarstw rolnych i gospodarstw domowych rolników*, *Problemy Rolnictwa Światowego* 15(XXX), 3, 17–29.
- CZYŻEWSKI B., MAJCHRZAK A., 2015: *Związek dochodów, cen i produktywności w rolnictwie w Polsce – ujęcie makroekonomiczne*, *Roczniki Naukowe SERiA XVII*(2), 26–31.
- EL BENNI N., FINGER R., MANN S., 2012: *Effects of agricultural policy reforms and farm characteristics on income risk in Swiss agriculture*, *Agricultural Finance Review* 72(3), 301–324.
- GRZELAK A., 2013: *Ocena procesów inwestycyjnych w rolnictwie w Polsce w latach w latach 2000–2001*, *Journal of Agribusiness and Rural Development* 2(28), 111–120.
- HENNESSY D.A., 1998: *The production effects of agricultural income support policies under uncertainty*, *American Journal of Agricultural Economics* 80(1), 46–57.
- KULAWIK J., 2009: *Polityka fiskalna i budżetowa a finanse polskiego rolnictwa*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 4(321), 21–39.
- KUSZ D., GĘDEK S., KATA R., 2015: *Egzogeniczne uwarunkowania inwestycji w rolnictwie polskim*, [w:] A. Czyżewski, B. Klepacki (red.) *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, PTE, Warszawa, 54–68.
- MARKOWICZ I., MIŁASZEWICZ D., 2006: *Polityka fiskalna a możliwości rozwojowe gospodarki*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin, 193–202.
- POON K., WEERSINK A., 2011: *Factors affecting variability in farm and off-farm income*, *Agricultural Finance Review* 71(3), 379–397.
- REMBISZ W., 2013: *Kwestie ryzyka, cen, rynku, interwencji i stabilności dochodów w rolnictwie*, Vizja Press & IT, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018 r.*, GUS, Warszawa 2010–2019.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*, GUS, Warszawa 2007.
- SOLIWODA M., KULAWIK J., GÓRAL J., 2016: *Stabilizacja dochodów rolniczych. Perspektywa międzynarodowa, Unii Europejskiej i Polski*, *Więś i Rolnictwo* 3(172), 41–68. DOI: 10.7366/wir032016/02
- STĘPIEŃ S., 2015: *Cykl świński w świetle zmian na globalnym rynku żywca wieprzowego*, PWN, Warszawa.
- TURVEY C.G., 2012: *Whole farm income insurance*, *The Journal of Risk and Insurance* 79(2), 515–540.
- ZEGAR J.S., 2002: *Kwestia dochodów w rolnictwie chłopskim w okresie transformacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

The stabilizing effect of domestic and EU budget spending on Polish agriculture – an attempt to quantify

Abstract: The aim of the article is to identify stabilizing effects of budget expenditure on agriculture and rural areas in Poland. In this context, the influence of a significant increase in Poland's post-accession agricultural budget expenditures on the stability of farmers' household income and agricultural investment was assessed. Fluctuations of these variables in the period of low agricultural budgets in 1995–2003 served as the point of reference. Stabilization effects were analyzed from the intra-sector and cross-sector perspective. It was found that the increase in budget expenditure on agriculture was accompanied by greater stability of agricultural income and greater stability of investment outlays in agriculture.

Key words: disposable income in household, gross nominal disposable income of households sector, investment outlays, agricultural budget

Otrzymano: 28 listopada 2018 / Zaakceptowano: 03 stycznia 2019
Received: 28 November 2018 / Accepted: 03 January 2019