

## ODDZIAŁYWANIE POLITYKI FISKALNEJ NA SYTUACJĘ POLSKIEGO ROLNICTWA W LATACH 2002-2009

*Barbara Wieliczko*

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie  
Dyrektor: prof. dr hab. Andrzej Kowalski

Słowa kluczowe: polskie rolnictwo, polityka fiskalna, Unia Europejska, Wspólna Polityka Rolna, światowy kryzys finansowy

*Key words: Polish agriculture, fiscal policy, monetary policy, European Union, Common Agricultural Policy, world financial crisis*

**S y n o p s i s.** Artykuł przedstawia charakter oddziaływania polityki fiskalnej na polskie rolnictwo w latach 2001-2010. Zaprezentowano klasyczne, tj. przedkryzysowe, ujęcie mechanizmów oddziaływania polityki fiskalnej na całą gospodarkę, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa, oraz omówiono kluczowe oceny funkcjonowania i oddziaływania tego obszaru polityki państwa na gospodarkę w dobie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego ostatnich lat. Ponadto, dokonano oceny oddziaływania polityki fiskalnej na sytuację polskiego rolnictwa w badanym okresie na podstawie zmian kluczowych wskaźników makroekonomicznych oraz wskaźników dotyczących kondycji rolnictwa oraz zależności między nimi. Badania wykazały, że w latach 2001-2010 w polskim rolnictwie nastąpiły gwałtowne zmiany. Polityka fiskalna w Polsce sprzyjała poprawie sytuacji sektora rolnego. Jednak najważniejszym czynnikiem zmian było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, co istotnie zwiększyło skalę wsparcia rolnictwa zarówno ze środków Wspólnoty, jak i ze środków krajowych wydatkowanych jako współfinansowanie instrumentów wspólnej polityki rolnej.

### WSTĘP

Jednym z podstawowych problemów badawczych, które zdaniem Johana Swinnena [2010] powinny się stać przedmiotem zainteresowania środowisk naukowych, zajmujących się kwestiami ekonomiczno-społecznymi dotyczącymi wsi i rolnictwa, jest analiza interakcji pomiędzy różnymi obszarami polityki państwa w kontekście perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich i sektora rolnego.

Celem artykułu jest przedstawienie charakteru oddziaływania polityki fiskalnej na polskie rolnictwo w latach 2001-2010. Istotne jest zidentyfikowanie kanałów transferu impulsów pochodzących ze stosowanych instrumentów polityki finansowej do rolnictwa. Jest to pierwszy krok do określenia skali oddziaływania polityki fiskalnej państwa w tym obszarze na rolnictwo w konkretnych przypadkach.

W pierwszej części artykułu zaprezentowano klasyczne, tj. przedkryzysowe ujęcie mechanizmów oddziaływania polityki fiskalnej na całą gospodarkę, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa. W drugiej części tekstu przedstawiono dotychczasowe kluczowe oceny funkcjonowania i oddziaływania tego obszaru polityki państwa na gospodarkę w dobie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego ostatnich lat. Obie te części stanowią wprowadzenie do oceny oddziaływania polityki fiskalnej na sytuację polskiego rolnictwa w badanym okresie. Dokonano również analizy zmian kluczowych wskaźników odnoszących się do budżetu państwa oraz tych dotyczących kondycji rolnictwa na podstawie danych Polskiego FADN.

#### MECHANIZMY ODDZIAŁYWANIA KLASYCZNEJ POLITYKI FISKALNEJ NA ROLNICTWO

Celem zarówno polityki fiskalnej, jak i monetarnej państwa jest stabilizacja gospodarki. Polityka fiskalna zadanie to realizuje poprzez system podatkowy i system wydatków publicznych, zaś polityka monetarna przez działania banku centralnego koncentrujące się na wielkości podaży pieniądza i poziomie stóp procentowych. Polityka fiskalna służy nie tylko zapewnieniu państwu dochodów budżetowych, ale również silnie oddziałuje na koniunkturę gospodarczą. Poszczególne instrumenty polityki fiskalnej w różnym stopniu oddziałują na wzrost aktywności gospodarczej. Do tej pory wykazano wiele prawidłowości i zależności pomiędzy kształtem polityki fiskalnej i kondycją finansów publicznych a rozwojem gospodarczym. Jedną z takich obserwacji jest stwierdzenie, iż wysoki poziom długu publicznego negatywnie wpływa na średni poziom produkcji i konsumpcję publiczną oraz zwiększa ich zmienność [Adam 2010]. Istotnym elementem analizy stopnia antycykliczności polityki fiskalnej oraz charakteru i skali oddziaływania jej poszczególnych instrumentów jest podział

Tabela 1. Kierunek oddziaływania na sytuację sektora rolnego klasycznej polityki fiskalnej

Wpływ polityki na	Polityka fiskalna	
	ekspansywna (wzrost deficytu budżetowego)	restrykcyjna (spadek deficytu budżetowego)
Ceny produktów rolnych		
- popyt krajowy	↑	↓
- popyt zewnętrzny	↓	↑
- wpływ netto	?	?
Ceny rolniczych czynników produkcji	↑	↓
Realną stopę procentową	↑	↓
Inflację	↑	↓

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Moshtagh 2011].

na aktywną i pasywną antycykliczną politykę fiskalną. Polityka aktywna obejmuje dyskrecjonalne działania państwa, zaś pasywna ogranicza się do działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. Istotnym mankamentem działań dyskrecjonalnych w ograniczaniu wahań koniunkturalnych jest opóźnienie w ich aplikacji. Proces identyfikowania potrzeby ich zastosowania, wybór najwłaściwszych instrumentów, uzyskanie akceptacji odpowiednich organów władzy i ich wdrożenie oraz czas niezbędny do uzyskania oczekiwanej reakcji na zastosowany bodziec sprawia, że działania te może cechować bardzo niewielka skuteczność. Opóźnienia takie występują również w polityce pieniężnej, ale ich skala jest znacznie

mniejsza. W przypadku automatycznych stabilizatorów koniunktury takie opóźnienia nie występują. Stabilizatory te reagują bezpośrednio na zmiany poziomu PKB i zatrudnienia, a ponadto oddziałują na koniunkturę przez wpływ wahań podatków i wydatków publicznych na wysokość dochodu do dyspozycji, a więc na wysokość konsumpcji. Oddziałując na poziom produkcji, wpływają również na poziom bezrobocia.

Klasyczne ujęcie polityki fiskalnej zaprezentowano w tabeli 1. Wyróżnia się dwa krańcowe kierunki jej prowadzenia: politykę ekspansywną i politykę restrykcyjną. Ekspansywna polityka fiskalna oznacza wzrost wydatków budżetowych lub spadek poziomu opodatkowania prowadzący do wzrostu deficytu budżetowego.

### POLITYKA FISKALNA W DOBIE KRYZYSU

Światowy kryzys finansowy, który rozpoczął się we wrześniu 2008 roku to przede wszystkim wynik niewłaściwej wyceny ryzyka<sup>1</sup>. Jednym z jego skutków jest wiedza o tym, że oddziaływanie polityki monetarnej i fiskalnej na gospodarkę nie jest jeszcze w pełni poznane. Twierdzenia, które powszechnie w makroekonomii były uznawane za ostateczne i niepodważalne, okazały się silnie uzależnione od innych czynników. Co więcej, także zależności i skala wpływu obu tych obszarów polityki makroekonomicznej na gospodarkę są związane z sytuacją na rynku. Zmusza to ekonomistów do nowego przedstawienia i uporządkowania tej problematyki oraz dalszych pogłębionych badań w tym kierunku.

Kryzysowi towarzyszyło osłabienie transmisji impulsów generowanych przez politykę pieniężną. Obniżanie już bardzo niskich stóp procentowych nie stanowiło istotnego bodźca rozwojowego. W związku z tym w wielu krajach uznano za konieczne zwiększenie roli polityki fiskalnej oraz podjęcie działań służących stymulacji wzrostu gospodarczego przez zwiększenie konsumpcji państwa. Takie działania pociągają za sobą wiele skutków:

- spadek poziomu inwestycji prywatnych,
- spadek konsumpcji prywatnej,
- wzrost kosztów refinansowania długu publicznego<sup>2</sup>.

Generalnie przyjmuje się, iż wzrost wydatków budżetowych wywołuje efekt dochodowy oraz efekt substytucyjny. W przypadku tego drugiego mamy do czynienia z efektem substytucji zarówno w ramach danego okresu, jak i pomiędzy okresami. Aktywna polityka pieniężna, przy pasywnej polityce fiskalnej, tradycyjnie prowadzi do wypierania konsumpcji prywatnej przez wydatki publiczne. Wynika to z generowania przez przyszłe wyższe podatki negatywnego efektu dochodowego. Co więcej, zdolność do prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej maleje wraz ze wzrostem relacji długu publicznego do PKB [Mackiewicz, Krajewski 2009].

<sup>1</sup> Interesujące streszczenie na temat opinii o źródłach kryzysu oraz o globalizacji finansowej można znaleźć w [Wojtyna 2010].

<sup>2</sup> Skala spadku konsumpcji i inwestycji prywatnych zależy od kraju, co wykazały badania zaprezentowane w [Furceri, Sousa 2009].

## POLITYKA FISKALNA A WSPARCIE ROLNICTWA W POLSCE

W okresie 2001-2010 Polska przeżywała różne szoki fiskalne. Jednym z nich był ten związany z przystąpieniem przez Polskę do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. Wynikał on ze znacznego wzrostu obciążeń budżetowych związanych z koniecznością płacenia składek do budżetu UE oraz współfinansowania i prefinansowania licznych instrumentów wsparcia.

Badany okres jest bardzo trudny w ocenie z uwagi na liczne znaczące zmiany w ewidencji budżetowej, które wprowadzono w tym okresie. Już samo porównanie zmian w poziomie wartości wydatków budżetowych w częściach budżetu dotyczących wsi i rolnictwa sugeruje, iż musiały zachodzić zmiany metodologii prezentacji pozycji budżetowych (tab. 2.). Najbardziej widoczny gwałtowny spadek w roku 2010 wynika ze zmiany klasyfikacji budżetowej i wprowadzenia na mocy Ustawy *o finansach publicznych* z 2009<sup>3</sup> roku nowej kategorii – budżet środków UE. Pozycja ta obejmuje znaczną część środków przeznaczonych na wieś i rolnictwo. W związku z tym nie należy patrzeć na zmiany poziomu wydatków budżetowych na rolnictwo w kategoriach zmian polityki fiskalnej wobec tego sektora, a jedynie jak na zmiany związane z inną klasyfikacją wydatkowanych środków.

Przy korzystaniu z różnego rodzaju opracowań na temat wsparcia sektora rolnego w Polsce ze środków publicznych należy mieć na uwadze fakt, iż niektórzy autorzy dokonują ocen obejmujących nie poszczególne części budżetu państwa, a jedynie dział 010

Tabela 2. Zmiana poziomu wydatków i dochodów budżetu na części związane z rolnictwem w Polsce w latach 2001-2010 (rok poprzedni = 100)

Lata	Część 32. <i>Rolnictwo</i>		Część 33. <i>Rozwój wsi</i>		Część 35. <i>Rynki rolne</i>		Łącznie	
	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody
2001	73,0	116,3	147,5	728,7	108,7	144 000,0	113,3	128,5
2002	102,0	87,5	93,3	8,9	74,9	145,9	90,0	86,9
2003	87,3	87,9	127,2	31,3	122,0	468,6	117,0	122,1
2004	107,4	216,8	238,6	2952,8	110,6	75,5	185,8	171,2
2005	118,4	77,6	103,8	8578,0	67,6	3503,5	100,1	788,6
2006	61,2	762,2	104,5	16,2	75,1	153,8	96,6	170,3
2007	122,3	17,5	221,7	113,2	390,4	220,8	227,0	144,6
2008	128,5	2335,3	127,9	55,2	62,3	151,9	119,5	246,3
2009	107,2	2,4	95,7	9053,2	214,1	58,5	104,1	70,9
2010	96,8	102,6	55,2	86,9	39,8	9,1	54,9	50,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [Rada Ministrów 2001-2010a, 2001-2010b].

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. 2009.157.1240, z późn. zm.) została zmieniona w 2010 r. przez Ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2010.257.1726).

*Rolnictwo* w ramach wybranych części budżetu<sup>4</sup>. Ważne jest również to, czy prezentowane dane dotyczą projektu budżetu, ostatecznie przyjętej ustawy budżetowej, albo wykonania budżetu. Ostatnim z istotnych elementów, które są różnie ujmowane w pracach na ten temat jest ogólny poziom wsparcia rolnictwa z budżetu lub jego udział w łącznych wydatkach państwa. W części opracowań do wydatków na rolnictwo wliczane są środki przeznaczone na wsparcie KRUS, a w innych nie.

Niewątpliwie jednak w badanym okresie nastąpił gwałtowny wzrost poziomu wydatków na polskie rolnictwo, który wynikał z włączenia go do WPR Unii Europejskiej. Zmiany te najwyraźniej uwidoczniły się we wzroście wydatków realizowanych w ramach części *Rozwój wsi*, z której finansowano wsparcie w kolejnych programach współfinansowanych ze środków UE i przeznaczonych na pomoc dla obszarów wiejskich. Podobnie w przypadku części *Rynki rolne* ogromne zmiany skali wydatków w kolejnych latach wynikają ze zmian w koniunkturze na rynkach rolnych. Wysoki poziom wydatków świadczy o niskich cenach na rynkach rolnych i uruchomieniu mechanizmów wsparcia realizowanych w ramach I filaru WPR jako wsparcie rynkowe. Instrumenty te można określić mianem automatycznych stabilizatorów funkcjonujących w tym sektorze. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku dochodów budżetu w częściach dotyczących wsi i rolnictwa.

Zestawienie w tabeli 3. dotyczące porównania dochodów i wydatków budżetowych w częściach związanych z rolnictwem i wsią pokazuje, iż w bardzo niewielkim stopniu wydatki mogą być pokrywane z dochodów generowanych w tych częściach. Łączny wskaźnik dochodów do wydatków na wsparcie wsi i rolnictwa przed wstąpieniem Polski do UE nie przekraczał 1%. Dopiero w pierwszym pełnym roku członkostwa przekroczył 6%, a w kolejnych latach był jeszcze wyższy. W tym okresie ulegał on również znacznym fluktuacjom.

Analizę oddziaływania wydatków publicznych na polskie rolnictwo utrudnia również sposób finansowania wydatków ponoszonych w ramach WPR, bowiem część wsparcia transferowanego do rolnictwa jest realizowana przez mechanizm prefinansowania tej pomocy przez budżety krajów członkowskich UE. Ponadto, w przypadku państw spoza strefy euro dodatkowym elementem, który należałoby uwzględnić, jest kwestia zmian w poziomie kursu waluty krajowej w stosunku do euro<sup>5</sup>.

Tabela 3. Stosunek dochodów do wydatków budżetowych w poszczególnych częściach budżetu związanych z rolnictwem w Polsce w latach 2000-2010 (%)

Lata	Część 32. <i>Rolnictwo</i>	Część 33. <i>Rozwój wsi</i>	Część 35. <i>Rynki rolne</i>	Łącznie
2000	2,4	0,0	0,0	0,8
2001	3,9	0,1	0,2	0,9
2002	3,3	0,0	0,3	0,8
2003	3,4	0,0	1,3	0,9
2004	6,8	0,0	0,9	0,8
2005	4,4	1,9	44,6	6,3
2006	55,2	0,3	91,2	11,1
2007	7,9	0,2	51,6	7,1
2008	143,9	0,1	125,9	14,6
2009	3,2	6,2	34,4	9,9
2010	3,4	9,7	7,9	9,1

Źródło: jak w tab. 2

<sup>4</sup> Interesujące oceny projektu budżetu na kolejne lata na zlecenie Senatu RP przygotowuje prof. dr hab. Andrzej Czyżewski. Zestawienie ekspertyz dostępnych na stronie internetowej Senatu zawiera wykaz literatury.

<sup>5</sup> W omawianym okresie nie dokonano zmian w systemie opodatkowania sektora rolnego w związku z tym ten obszar polityki fiskalnej nie został omówiony w niniejszym tekście.

## ODDZIAŁYWANIE POLITYKI FISKALNEJ NA ROLNICTWO W POLSCE

Badanie oddziaływania polityki fiskalnej na polskie rolnictwo opiera się na danych za lata 2002-2009, dla których dostępne są wyniki Polskiego FADN<sup>6</sup>. Uwzględniono trzy grupy gospodarstw o różnej wielkości ekonomicznej: gospodarstwa do 4 ESU, gospodarstwa z przedziału 8-16 ESU oraz gospodarstwa z przedziału 40-100 ESU.

Przeobrażenie systemu wsparcia rolnictwa i gwałtowny wzrost skali uzyskiwanej pomocy bardzo wyraźnie przełożyły się na kondycję finansową oraz strategię prowadzenia działalności rolniczej. Ogromna skala przemian w otoczeniu sektora rolnego oraz włączenie do WPR i możliwości swobodnego funkcjonowania na jednolitym rynku UE doprowadziły w pierwszym rzędzie do zmian w wartości produkcji rolnej. Wartość produkcji ogółem pomniejszonej o zużycie bezpośrednie (SE131 – SE275) ulegała bardzo znacznym fluktuacjom, co wynikało przede wszystkim z sytuacji na rynkach rolnych (tab. 4.). Analogicznym zmianom podlegał poziom dochodów z rodzinnego gospodarstwa rolnego w poszczególnych grupach gospodarstw.

Relacja dochodu z rodzinnego gospodarstwa do produkcji ogółem pomniejszonej o zużycie pośrednie wyraźnie wzrosła latach 2006-2009. Wzrost ten sięgał kilkudziesięciu punktów procentowych. Odnotowywane wskaźniki dla poszczególnych grup wielkościowych wyraźnie się wyrównały. W 2009 r. relacja ta sięgnęła 94,9% dla gospodarstw do 4 ESU, 88,2% w gospodarstwach z przedziału 8-16 ESU i 91,3% w przypadku gospodarstw o wielkości ekonomicznej 40-100 ESU.

Poziom obciążenia podatkowego gospodarstw rolnych w zależności od ich wielkości ekonomicznej był zróżnicowany. Nie było to związane z poziomem zużycia pośredniego, gdyż w badanym okresie w analizowanych grupach gospodarstw, choć ulegał znacznym wahaniom, był przeciętnie bardzo zbliżony (mediana udziału produkcji nieobjętej zużyciem pośrednim do produkcji ogółem wyniosła odpowiednio: 39,6, 42,9 i 39,4%). Najbardziej obciążone podatkami (poziom SE390 systemu FADN) był najwyższy w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 4 ESU, a najmniejszy w tych z przedziału od 40 do 100 ESU. Takie różnice mogą być w znacznym stopniu wyjaśnione efektywnością wykorzystania czynników produkcji.

Poziom opodatkowania dla wszystkich grup jest bardzo niski w porównaniu ze stawkami podatku CIT i PIT. W żadnym z badanych lat nie odnotowano, aby relacja wysokości zapłaconych podatków do wartości produkcji ogółem pomniejszonej o zużycie pośrednie sięgnęła 10%. W 2009 roku udział ten wyniósł odpowiednio dla poszczególnych grup gospodarstw: 6,6, 3,9 i 2,5%.

Wartość otrzymywanych dopłat do działalności operacyjnej (SE605 systemu FADN) w stosunku do wartości produkcji ogółem pomniejszonej o wartość zużycia pośredniego gwałtownie wzrosła wraz z włączeniem Polski do mechanizmów WPR. Odwrotnie niż w przypadku skali opodatkowania, udział dopłat w wartości produkcji oczyszczonej ze zużycia pośredniego był największy w gospodarstwach o najmniejszej wielkości ekonomicznej, a w 2009 r. wyniósł aż 110,8%. W grupie gospodarstw o wielkości ekonomicznej od 8 do 16 ESU relacja ta wyniosła 63,5%, a w największych z badanych gospodarstw, tj. tych o wielkości ekonomicznej od 40 do 100 ESU, było to 45,1%.

<sup>6</sup> Prezentowane dane dotyczące okresu poprzedzającego polską akcesję do UE odnoszą się do gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną.

Tabela 4. Wartość produkcji ogółem pomniejszona o zużycie pośrednie i dochodów z gospodarstwa rolnego w wybranych grup gospodarstw o różnej wielkości ekonomicznej w latach 2002-2009 w Polsce

Wyszczególnienie	Wielkości w roku							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gospodarstwa o sile ekonomicznej do 4 ESU								
A	9 155	11 621	12 534	10 230	11 409	18 363	12 167	9 941
B	3 836	5 738	5 616	6 416	10 256	15 360	10 670	9 435
C	41,9	49,4	44,8	62,7	89,9	83,6	87,7	94,9
D	5,4	4,4	3,6	4,7	3,9	2,8	5,1	6,6
E	5,3	4,2	10,6	52,3	71,5	39,7	79,0	110,8
F	101,0	104,1	33,4	9,0	5,5	6,9	6,4	6,0
Gospodarstwa o sile ekonomicznej 8-16 ESU								
A	34 470	39 622	44 441	39 031	45 532	52 770	41 601	37 038
B	20 040	26 603	29 796	28 391	38 942	42 939	36 786	32 684
C	58,1	67,1	67,0	72,7	85,5	81,4	88,4	88,2
D	3,2	2,7	2,3	2,6	2,1	2,0	3,4	3,9
E	5,5	7,4	7,8	25,7	36,3	24,3	51,3	63,5
F	57,7	36,8	29,2	10,1	5,8	8,2	6,6	6,2
Gospodarstwa o sile ekonomicznej 40-100 ESU								
A	174 981	207 773	213 883	197 850	188 918	216 838	177 777	173 796
B	113 382	147 973	156 413	14 506	154 658	179 674	153 668	158 637
C	64,8	71,2	73,1	71,0	81,9	82,9	86,4	91,3
D	2,5	1,6	1,8	1,9	1,7	1,6	2,4	2,5
E	10,6	8,3	6,5	17,5	27,3	20,5	38,1	45,1
F	23,9	19,5	26,9	11,1	6,3	7,8	6,3	5,6

Oznaczenia:

A – wartość produkcji ogółem pomniejszona o zużycie pośrednie [zł],

B – dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego [zł],

C – relacja dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolniczego do produkcji ogółem pomniejszonej o zużycie pośrednie,

D – wartość zapłaconych podatków do produkcji ogółem pomniejszonej o zużycie pośrednie [%],

E – wartość otrzymanych dopłat do działalności operacyjnej do wartości produkcji ogółem pomniejszonej o zużycie pośrednie,

F – stosunek wartości zapłaconych podatków do otrzymanych dopłat do działalności operacyjnej [%].

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN.

Wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE gwałtownie obniżyła się relacja pomiędzy zapłaconymi podatkami (SE390) a uzyskanymi dopłatami do działalności operacyjnej (SE605). W latach 2002-2003 w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej poniżej 4 ESU, zapłacone podatki o kilka punktów procentowych przewyższały otrzymywane dopłaty, natomiast w pozostałych grupach stanowiły one kilkadziesiąt procent kwoty uzyskiwanego wsparcia. Wraz z wejściem do UE wysokość podatków w stosunku do dopłat w poszczególnych grupach gospodarstw wyrównała się. W ostatnich dwóch latach objętych badaniem relacji wartości zapłaconych podatków do otrzymanych dopłat dotyczących działalności operacyjnej oscylowała wokół 6% we wszystkich trzech analizowanych grupach gospodarstw.

Badanie bezpośredniego wspierania przez państwo inwestowania w rolnictwie, mierzonego saldem dopłat i podatków dotyczących działalności inwestycyjnej (SE405)<sup>7</sup> pokazuje, iż w badanym okresie jedynie w 2005 r. we wszystkich analizowanych grupach gospodarstw wartość dopłat inwestycyjnych przewyższała kwotę podatków związanych z inwestycjami (tab. 5). Natomiast w ostatnich dwóch latach jedynie największe z gospodarstw odnotowały dodatnie saldo. Biorąc pod uwagę skalę dostępnych instrumentów wsparcia realizacji inwestycji, dopłaty do inwestycji nie stanowią głównego źródła finansowania inwestycji.

Relacja podatku VAT zapłaconego od inwestycji (SE408) do wartości inwestycji brutto (SE516)<sup>8</sup> była bardzo zróżnicowana w badanym okresie. Największym fluktuacjom podlegała w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 4 ESU. Natomiast w pozostałych dwóch analizowanych grupach była znacznie mniejsza i wykazywała takie same tendencje zmian (tab. 5.).

Tabela 5. Saldo dopłat i podatków dotyczących działalności inwestycyjnej oraz relacja podatku VAT zapłaconego od inwestycji do wartości inwestycji brutto w badanych grupach gospodarstw rolnych w okresie 2002-2009

Lata	Wartość salda dopłat i podatków dotyczących działalności inwestycyjnej [zł]			Relacja podatku VAT zapłaconego do wartości inwestycji brutto [%]		
	do 4 ESU	8-16 ESU	40-100 ESU	do 4 ESU	8-16 ESU	40-100 ESU
2002	-160	-122	-429	85,1	1,0	0,4
2003	-13	-209	-2200	6,9	1,7	1,9
2004	285	1300	5171	6,1	0,8	5,0
2005	-263	-1319	-7882	13,7	8,6	7,2
2006	-331	-2057	-7881	16,8	10,8	7,5
2007	-406	-1092	-3708	18,8	11,1	5,9
2008	-294	-673	21	29,3	11,6	4,7
2009	-124	-375	1156	16,3	8,2	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN.

<sup>7</sup> Dopłaty i podatki, które nie mają związku z działalnością operacyjną gospodarstwa w roku obrachunkowym. Oblicza się je przez odjęcie od kwoty dopłat do działalności inwestycyjnej i rekompensatę za rezygnację z produkcji mleka kwoty podatku VAT naliczonego (zapłaconego przy zakupach mających związek z działalnością inwestycyjną) (SE406 + SE407 – SE408).

<sup>8</sup> Inwestycje brutto to wartość zakupionych i wytworzonych środków trwałych pomniejszona o wartość sprzedanych oraz przekazanych nieodpłatnie środków trwałych w roku obrachunkowym + różnica wartości stada podstawowego.



Przedstawione wskaźniki dotyczące oddziaływania polityki państwa i UE na kondycję finansową polskich gospodarstw rolnych o różnej wielkości ekonomicznej pozwalają stwierdzić, iż wraz ze wstąpieniem do UE i włączeniem polskiego rolnictwa do WPR nastąpiła wyraźna poprawa kondycji polskiego rolnictwa oraz znacznie zmniejszył się względny poziom fiskalnych obciążeń nałożonych na ten sektor. W największym stopniu na zmianach tych skorzystały gospodarstwa o największej wielkości ekonomicznej.

### PODSUMOWANIE

Lata 2001-2010 były bardzo bogate w gwałtowne zmiany koniunktury makroekonomicznej i koniunktury w sektorze rolnym zarówno w Polsce, jak i na świecie. Te wszystkie zmiany wpływały również na kształtowanie się polityki fiskalnej. Światowy kryzys finansowy zmusił wiele krajów do wprowadzenia niestosowanych dotąd instrumentów polityki fiskalnej. Ich skuteczność w walce z kryzysem oraz skala oddziaływania na gospodarkę jest bardzo zróżnicowana, na co wskazały pierwsze badania w tym zakresie. Nie wprowadzono nowych instrumentów dla rolnictwa, gdyż jest to sektor gospodarki o niewielkim potencjale rozwojowym, a rolnicy jako małoliczna grupa społeczna również nie dysponują potencjałem do znacznego oddziaływania na poziom konsumpcji prywatnej. Należy jednak pamiętać, że wiele instrumentów polityki fiskalnej nie miało ściśle określonego kręgu odbiorców i mogło być również wykorzystywane w rolnictwie.

W przypadku Polski trudno wskazywać znaczącą skalę oddziaływania polityki finansowej na rolnictwo, zarówno w okresie przed światowym kryzysem finansowym, jak i w trakcie jego trwania. W latach 2001-2010 najistotniejszym czynnikiem oddziałującym na polskie rolnictwo było wstąpienie do UE, co jednocześnie oznaczało włączenie do mechanizmów WPR, a więc ogromny wzrost skali wsparcia rolnictwa w stosunku do okresu przedakcesyjnego. Systematyczny spadek poziomu stóp procentowych pozwolił na zwiększenie poziomu korzystania z finansowania zewnętrznego przez rolników, co w połączeniu z napływem środków UE zapewniło gwałtowny wzrost poziomu inwestycji w rolnictwie i w ściśle związanym z nim przemyśle spożywczym. Zmiany te spowodowały poprawę ogólnej sytuacji w sektorze rolnym. Obecnie głównym czynnikiem zmian koniunktury w tym sektorze są warunki agrometeorologiczne i sytuacja na światowych rynkach żywności.

### LITERATURA

- Adam K. 2010: *Optimal Monetary and Fiscal Stabilisation Policies*, „OECD Economics Department Working Papers”, No. 765, OECD Publishing, Paris.
- Bocian M., Malanowska B. 2009-2011: *Wyniki standardowe uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2007-2009 roku. Część I. Wyniki standardowe*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Furceri, D., Mourougane A. 2010: *The Effects of Fiscal Policy on Output: A DSGE Analysis*, „OECD Economics Department Working Papers”, No. 770, OECD Publishing, Paris.
- Furceri D., Sousa R. M. 2009: *The Impact of Government Spending on the Private Sector: Crowding-out versus Crowding-in Effects*. Nucleo de Investigação em Políticas Universidade de Minho NIPE WP 6.
- Główny Urząd Statystyczny 2005: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- <http://www.nbp.pl>.
- <http://www.stat.gov.pl>.

- Jasińska E., Michalak P. 2008: *Wyniki standardowe uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2006 roku. Część I. Wyniki standardowe*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Mackiewicz M., Krajewski P. 2009: *Skala i efektywność antycyklicznej polityki fiskalnej w kontekście wstąpienia Polski do strefy euro [w.]: Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze, część 3*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, s. 238-320.
- Moshtagh A. 2011: *Transmission of Policy Actions to Agriculture*. Prezentacja dostępna na stronie: <http://www.ux1.eiu.edu/~amoshtagh/Moshtagh/PowerPoints/Transmission%20of%20Policy%20Actions%20to%20Agriculture.ppt>
- Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej 2003: *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.* 2003, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej 2011: *Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2010*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Rada Ministrów 2001-2011a: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000-2010 r. Omówienie*, Warszawa.
- Rada Ministrów 2001-2011b: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000-2010 r. Tom I*, Warszawa.
- Swinnen J. 2010: *The Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research*, „Applied Economic Perspectives and Policy”, vol. 32, no 1.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010.257.1726).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009.157.1240, z późn. zm.).
- Wojtyna A. 2010: *Gospodarki wschodzące w obliczu kryzysu finansowego: duża odporność czy podatność? „Gospodarka Narodowa” nr 9/2010*, s. 25-45.
- Wyniki uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne prowadzące rachunkowość w 2002-2005 r.*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2004-2006.

*Barbara Wieliczko*

IMPACT OF FISCAL POLICY ON THE CONDITION OF THE POLISH AGRICULTURE  
IN THE PERIOD 2002-2009

Summary

This paper is aimed at presenting the character of the fiscal policy's impact on Polish agriculture in the period 2001-2010. In its first part a classical approach is presented, that is the approach of the era before the financial crisis, towards the impact of mechanisms of fiscal policy on the whole economy, with a specific focus on agriculture. In the second part of the paper key assessment findings published so far on the impact of the policy applied during the crisis are described. The third, main part presents the assessment of the impact of the Polish fiscal policy on agriculture in the analyzed period. The findings are based on the analysis of the key macroeconomic and agricultural indices as well as the interlinks between them.

In the period 2001-2010 Polish agriculture underwent enormous changes. Both fiscal policy in Poland was favourable to improvements in the condition of the agricultural sector. However, the key factor stimulating changes was the Polish accession into the European Union as this significantly increased the scale of support towards agriculture both from the EU and from the Polish national budgets targeted to this sector as the Common Agricultural Policy's instruments.

Adres do korespondencji:  
adjunkt Barbara Wieliczko  
Zakład Finansów Rolnictwa – PIB  
ul. Świętokrzyska 20  
00-002 Warszawa  
tel. (22) 50 54 678  
e-mail: wieliczko@ierigz.waw.pl