

Joanna Baran
Justyna Kołyska

Wydatki publiczne na rolnictwo w Polsce w latach 2001–2008 w ujęciu regionalnym

Słowa kluczowe: *wydatki publiczne, środki budżetowe, budżet wojewody, rolnictwo.*

Abstrakt: Wydatki ponoszone przez państwo na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zależą z jednej strony od prowadzonej polityki rolnej, z drugiej zaś od możliwości finansowych budżetu krajowego. Podobna sytuacja istnieje w przypadku polityki w regionie, gdyż każdy z wojewodów ma do dyspozycji ściśle określone środki budżetowe. Celem artykułu jest przedstawienie zmian w wielkości i dynamice wydatków budżetowych przeznaczanych w latach 2001–2008 na rozwój wsi i rolnictwa w Polsce. Określono także poziom zróżnicowania regionalnego występującego w rozkładzie publicznych środków finansowych na poszczególne województwa Polski.

WPROWADZENIE

Przez pojęcie „wydatki publiczne” rozumie się wydatkowanie środków pieniężnych przez państwo i inne związki publicznoprawne w celu zaspokojenia potrzeb publicznych lub też realizacji funkcji państwa i innych związków publicznych. Najpoważniejszą część wydatków publicznych stanowią wydatki budżetowe¹.

Wydatki publiczne stanowią ważny przejaw działalności państwa i samorządu terytorialnego. U podstaw tych wydatków leżą zadania, które mają do spełnienia państwu i samorząd². Zmiany czynników historycznych, społecznych,

¹ G. Krasowska-Walczak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1996, s. 90.

² A. Komar, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1994, s. 219–229.

gospodarczych, kulturowych i innych powodują, iż ewaluuje rola państwa a tym samym wielkość wydatków publicznych i ich struktura podlegają ciągłym zmianom w czasie³.

Władze publiczne przyjmują na siebie odpowiedzialność za rozwój społeczno-gospodarczy całego kraju, poszczególnych regionów i terenów. Jednak finansowanie tego rozwoju wprost z funduszy publicznych budzi kontrowersje, ponieważ publiczne wydatki inwestycyjne oznaczają zakłócenie rynkowej alokacji zasobów. Alokacja za pośrednictwem funduszy publicznych nie tylko nie odbywa się według kryteriów rynkowych, ale ponadto oznacza ograniczenie prywatnych wydatków inwestycyjnych (zgodnie z tzw. efektem wypierania), co powoduje zmniejszenie znaczenia mechanizmów rynkowych w gospodarce. Finansowanie rozwoju lokalnego z budżetów samorządu terytorialnego bywa także uważane za zakłócające konkurencję rynkową.

Finansowanie środkami publicznymi inwestycji infrastrukturalnych (budowa dróg, portów morskich i lotniczych, rozwój łączności, energetyki i telekomunikacji, inwestycje w obiekty i urządzenia gospodarki wodno-ściekowej) uznaje się za właściwe i uzasadnione. Z kolei przeznaczanie funduszy publicznych na inwestycje strukturalne jest sprawą dyskusyjną, a finansowanie z tych funduszy inwestycji produkcyjnych jest oceniane zdecydowanie negatywnie⁴.

Duża część wydatków publicznych przeznaczana jest na pokrywanie kosztów świadczenia usług społecznych (publicznych), zwanych też usługami socjalno-kulturalnymi. Wynika to między innymi ze specyfiki tego rodzaju usług – wiele z nich jest niepodzielnych, a ich efekty widoczne są często po upływie dłuższego czasu od poniesienia nakładów. Ponadto ich nieodpłatne rozdzielanie pomiędzy użytkowników pozwala uniezależnić dostępność do usług społecznych od sytuacji materialnej osób z nich korzystających⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie wielkości i dynamiki publicznych środków finansowych przeznaczanych w latach 2001–2008 na rolnictwo w Polsce w ramach budżetów wojewodów. Przedstawiono zarówno planowaną wielkość wydatków (opierając się na ustawach budżetowych), jak i wydatki faktycznie poniesione (na podstawie „Sprawozdań z wykonania budżetu państwa” w kolejnych latach). W artykule omówiono także zróżnicowanie regionalne występujące w rozkładzie publicznych środków finansowych na poszczególne województwa Polski oraz podjęto próbę poszukiwania przyczyn tego zróżnicowania. Analiza ta została przeprowadzona w oparciu o ustawy budżetowe, co wynikało z dostępności danych liczbowych.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 236

⁴ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1995, s. 35–36.

⁵ *Ibidem*, s. 38–39.

MIEJSCE WYDATKÓW NA SEKTOR ROLNY W KLASYFIKACJI WYDATKÓW BUDŻETOWYCH

Całkowite wydatki na rolnictwo zapisane w budżecie krajowym obejmują:

- wydatki budżetowe, których dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarte w części 32 – Rolnictwo, w części 33 – Rozwój Wsi oraz w części 35 – Rynki Rolne;

- wydatki budżetowe wojewodów (część 85, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo);

- wydatki związane z rolnictwem planowane w części 36 – Skarb Państwa;

- wydatki związane z rolnictwem planowane w części 83 – Rezerwy celowe;

- wydatki w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wśród nich występują zarówno wydatki realne (rzeczywiste), jak też wydatki transferowe, w postaci transferów wewnętrznych (np. na rzecz rolników prowadzących produkcję metodami ekologicznymi) i zewnętrznych (dotacje przedmiotowe i podmiotowe). Rozpatrując wydatki na sektor rolny według szczebla wydatkowania środków, można je podzielić na wydatki szczebla centralnego, szczebla regionalnego oraz szczebla lokalnego. W gestii samorządu znajdują się zadania o znaczeniu typowo lokalnym, jak na przykład gospodarka komunalna. Ponadto organy samorządu terytorialnego podejmują różnego rodzaju zadania zlecone. Powszechnie jest bowiem przekonanie, iż organy niższego szczebla władzy realizują je efektywniej i przy niższym poziomie kosztów⁶. Wśród wydatków na sektor rolny przeważają wydatki bieżące nad wydatkami inwestycyjnymi (majątkowymi), co potwierdza administracyjno-socjalny charakter budżetu oraz jego pasywność w stosunku do sektora rolnego, które to nie sprzyjają prowadzeniu działań prowadzących do jego modernizacji i rozwoju. Można ponadto stwierdzić, iż wsparcie sektora rolnego odbywa się w sposób zarówno bezpośredni, jak i pośredni⁷.

WYDATKI BUDŻETOWE NA ROLNICTWO W POLSCE

Zmiany w wielkości wydatków na sektor rolny z budżetu krajowego, następujące w kolejnych latach, są bardzo trudne do prześledzenia ze względu na dużą liczbę pozycji, w których zapisane są w budżecie. Według ekspertów

⁶ A. Komar, op. cit., s. 221.

⁷ S. Owsiak, op. cit., s. 590.

udział wydatków na sektor rolny, wieś i obszary wiejskie w całości wydatków budżetowych wzrósł z 2,23%⁸ (przed 2004 r.) do 6,3%⁹ w ostatnich latach. Dzięki polskiemu członkostwu w UE roczne przyrosty wydatków na sektor rolny (łącznie z KRUS) z budżetu krajowego i unijnego są bardzo wyraźne i znaczne: w 2008 r. wydatki te wyniosły łącznie 57 083,26 mln zł i były o 25,5% większe niż w 2007 r., ok. 67% większe niż w 2006 r. i 89,3% większe niż w 2005 r.¹⁰

W niniejszym artykule analizie poddano część 85 budżetu krajowego – wydatki budżetowe wojewodów, a w szczególności dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo. Ich wielkość w latach 2000–2008 prezentuje wykres 1. Planowane wydatki na rolnictwo i łowiectwo z budżetów wojewodów do roku 2005 kształtowały się na podobnym poziomie, ok. 0,6–0,7 mld zł rocznie. Natomiast w roku 2006 wydatki budżetowe były planowane na kwotę 0,9 mld, a w 2007 – 1,2 mld zł. Wydatki faktycznie zrealizowane były w każdym roku wyższe od planowanych. Największe różnice widoczne były w latach 2002–2004, kiedy to wydatki były realizowane na poziomie wyższym o 50–57% od planowanego oraz w roku 2007 (wzrost o 47%).

Dynamika wydatków została przedstawiona w tabeli 1. Od 2001 r. do roku 2004 wydatki w ujęciu nominalnym wykazywały tendencję rosnącą (z 848 do 1003 mln zł). Ich dynamika w ujęciu realnym była dodatnia w latach 2002 i 2003 (odpowiednio 13,3% oraz 8,5%). W 2005 r. wydatki poniesione na rolnictwo i łowiectwo były niższe niż w 2001 r. Od tego roku nastąpił dynamiczny wzrost tych wydatków w stosunku do roku poprzedniego. W ujęciu realnym wydatki te wzrosły o 35,3% w 2006 r. oraz o 46% w 2007 r.

W 2008 roku zaplanowano wydatki na poziomie 790 mln zł, co stanowi znaczny spadek w porównaniu do roku poprzedniego (o 33%), jednak można spodziewać się, iż realizacja tych wydatków będzie na dużo wyższym poziomie.

Udział wydatków na rolnictwo i łowiectwo w wydatkach z budżetów wojewodów kształtował się na poziomie ok. 4–5% w latach 2001–2002. W roku 2003 wzrósł do 6,8%, a w 2004 i 2005 r. 7,3–7,4%. W latach 2005–2006 wynosił ok. 5,5% a w 2007 znów wzrósł do 7,6%. Gdyby w 2008 r. zrealizowano wydatki na planowanym poziomie, udział ten spadłby do poziomu najniższego w całym badanym okresie – 4,2%.

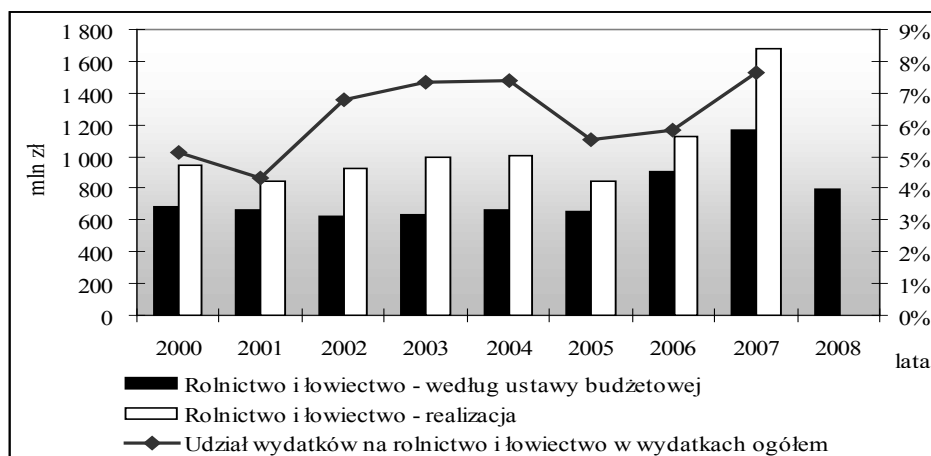
Można stwierdzić, iż w analizowanym okresie nie ma wyraźnej tendencji w wielkości wydatków ponoszonych na rolnictwo i łowiectwo w ramach budżetów wojewodów związanej ściśle z polityką rolną naszego kraju oraz

⁸ A. Czyżewski, A. Poczta, *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE*, „Roczniki Naukowe SERiA” 1 (9) 2007, s. 93.

⁹ A. Czyżewski, *Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w krajowym budżecie roku 2008*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2 (200) 2008, s. 40.

¹⁰ Ibidem, s. 41.

Wykres 1. Wielkość wydatków z budżetów wojewodów na rolnictwo i łowiectwo w latach 2000–2008 (mln zł) oraz ich udział w wydatkach ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2000–2007 <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1> oraz ustawy budżetowej na rok 2008 <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=32&wysw=5&sub=sub1> (25.02.2009)

Unii Europejskiej. Po roku 2004 wzrosło finansowanie rozwoju wsi, rolnictwa i obszarów wiejskich ze środków unijnych, co być może wpłynęło na możliwość przeznaczenia większych kwot z budżetu krajowego na szczebel regionalny, gdzie również konieczne jest wsparcie finansowe.

Tabela 1. Dynamika wydatków poniesionych na rolnictwo i łowiectwo z budżetów wojewodów w latach 2001–2007 w ujęciu nominalnym i realnym

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	w ujęciu nominalnym						
rok poprzedni=100	89,78	109,41	107,30	100,78	83,96	133,88	148,67
rok 2000=100	89,78	98,23	105,40	106,23	89,19	119,40	177,51
w ujęciu realnym							
rok poprzedni=100	93,69	113,28	108,48	98,15	85,11	135,34	146,49
rok 2000=100	93,69	106,13	115,12	113,00	96,18	130,16	190,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2000–2007 <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1> oraz danych GUS http://www.stat.gov.pl/gus/45_1634_PLK_HTML.htm (25.02.2009).

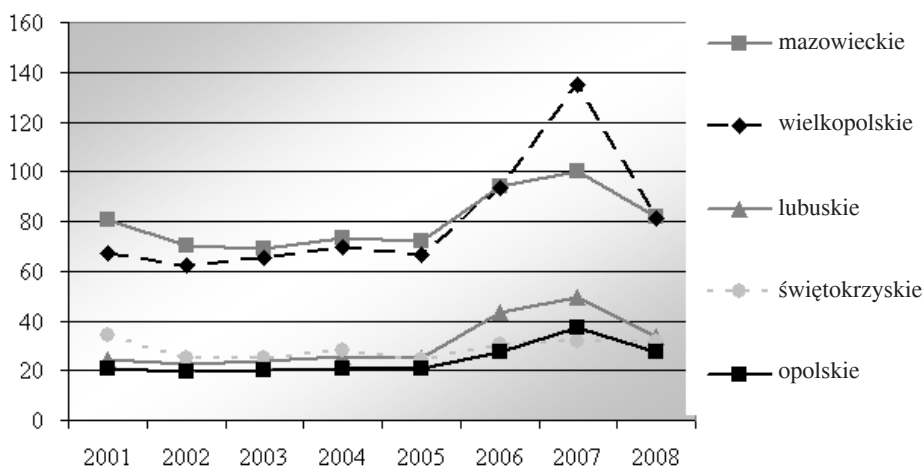
Wśród najważniejszych pozycji wydatków na rolnictwo i łowiectwo z budżetów wojewodów znajdują się wydatki na¹¹:

- działalność Wojewódzkich i Powiatowych Inspektoratów Weterynarii (łącznie 32% w 2008 r.),
- działalność Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego (20%),
- melioracje wodne (19%),
- działalność Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (13%),
- zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego (8% środków),
- a także na prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa oraz działalność Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Spółek Wodnych.

ZRÓZNICOWANIE REGIONALNE WYDATKÓW PUBLICZNYCH NA ROLNICTWO W POLSCE

W badanym okresie wydatki na rolnictwo i łowiectwo z budżetów poszczególnych wojewodów charakteryzowały się dużą zmiennością. Analiza wydatków budżetowych wykazała również, że w latach 2001–2008 istniało

Wykres 2. Wydatki budżetowe na rolnictwo i łowiectwo (mln zł) w wybranych województwach Polski w latach 2001–2008



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001–2008 // www.mf.gov.pl/index.php?dzial=32&wysw=5&const=5 (20.10.2008).

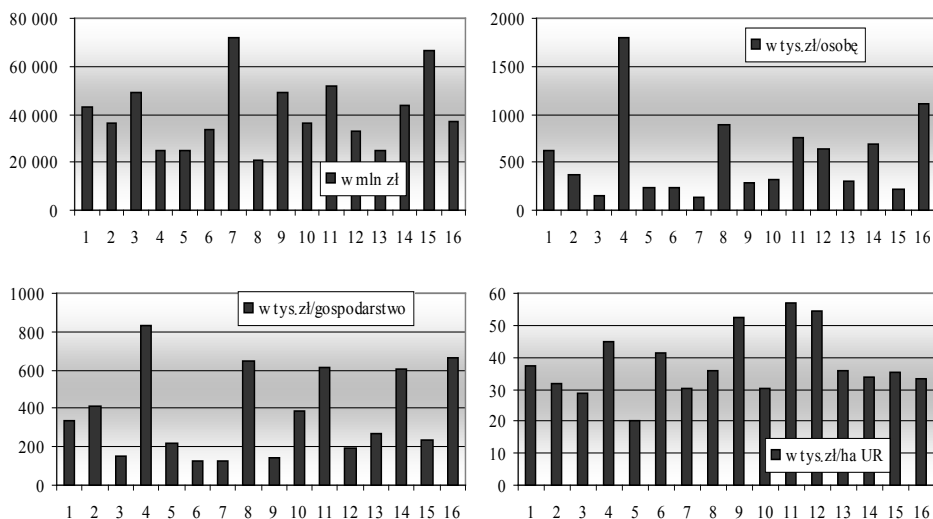
¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2008 z 23 stycznia 2008 r. (DzU Nr 19 poz. 117).

znaczące zróżnicowanie regionalne w rozkładzie środków finansowych przeznaczanych na rolnictwo i łowiectwo w ramach budżetów wojewodów. Można zauważyć prawidłowość polegającą na tym, że w kolejnych latach te same województwa (z niewielkimi zmianami) zajmowały czołowe, środkowe oraz ostatnie pozycje w rankingu województw pod względem wielkości wydatków na rolnictwo i łowiectwo z budżetu ich wojewody.

Wykres 2 przedstawia poziom wydatków na rolnictwo i łowiectwo w latach 2001-2008 w województwach zajmujących dwa pierwsze i trzy ostatnie miejsca w rankingu. Wydatki na rolnictwo i łowiectwo w woj. mazowieckim kształtowały się na poziomie od ok. 70 mln zł w latach 2002–2003 do ponad 100 mln zł w 2007 r. W 2008 roku planowane są w kwocie 81,7 mln zł. Z kolei z budżetu wojewody opolskiego na rolnictwo i łowiectwo przeznaczano w badanym okresie od niespełna 19,5 mln zł w 2002 r. do 37 mln zł w 2007 r. W roku 2008 na ten cel planowane są środki w kwocie 27,3 mln zł.

W kolejnym etapie analizy obliczono wskaźniki określające wielkość wydatków na rolnictwo i łowiectwo z budżetu wojewody przypadającą średnio na 1 ha użytków rolnych, jedno gospodarstwo oraz jedną osobę pracującą w rolnictwie. Do obliczeń przyjęto dane z 2005 r. (najbardziej aktualne

Wykres 3. Wielkość wydatków z budżetu wojewody na rolnictwo i łowiectwo w 2005 r. w poszczególnych województwach Polski



Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawa budżetowa na rok 2005 z 22 grudnia 2004 (DzU Nr 278 poz. 2755), danych GUS pochodzących z Banku Danych Regionalnych //www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks (20.10.2008) oraz *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2007, s. 221–222.

z dostępnych danych). Wartości wskaźników dla poszczególnych województw (w kolejności alfabetycznej – województwo dolnośląskie oznaczone numerem 1, województwo zachodniopomorskie numerem 16) prezentuje wykres 3.

Porównując otrzymane wartości wskaźników, należy stwierdzić, iż najmniej zróżnicowane są wydatki w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych. Ich wielkość kształtuje się w granicach od 20 tys. zł/ha w woj. łódzkim do 57 tys. zł/ha w woj. pomorskim. Wskaźniki wydatków na gospodarstwo i na osobę charakteryzują się już znacznie większą zmiennością. Pierwszy osiąga wartości od 122 tys. zł/gospodarstwo w woj. małopolskim do 835 tys. zł/gospodarstwo w woj. lubuskim. Wydatki w przeliczeniu na jednego rolnika są najniższe w woj. mazowieckim – 136 tys. zł/osobę, a najwyższe w woj. lubuskim – 1805 zł/osobę.

Tak więc widoczna jest pewna dodatnia zależność pomiędzy powierzchnią użytków rolnych w danym województwie a wydatkami na rolnictwo i łowiectwo z budżetu wojewody. W woj. mazowieckim, wielkopolskim, lubelskim i podkarpackim, które charakteryzuje największa powierzchnia użytków rolnych, wydatki te osiągają najwyższe wartości. Okazuje się jednak, iż w tych regionach wydatki na działania oraz instytucje wspierające sektor rolny są najmniejsze wśród wszystkich województw w przeliczeniu na jedno gospodarstwo czy też rolnika.

ZAKOŃCZENIE

Wśród wydatków publicznych w Polsce wiele pozycji przeznaczonych jest na wsparcie sektora rolnego. Są wśród nich zarówno wydatki realne, jak i transferowe, wydatki bezpośrednie i pośrednie, bieżące i inwestycyjne oraz wydatki różnego szczebla wydatkowania. Jeśli chodzi o wydatki na rolnictwo i łowiectwo z budżetów wojewodów, to latach 2001–2008 charakteryzowały się one dużą zmiennością i trudno mówić w tym przypadku o jakichkolwiek tendencjach. Widoczne jest natomiast znaczne zróżnicowanie regionalne tychże wydatków, które jest powtarzalne w kolejnych latach. Największe kwoty środków budżetowych na dział rolnictwo i łowiectwo przeznacza się w regionach o największej skali prowadzonej działalności rolniczej (duża powierzchnia użytków rolnych) Jednocześnie w regionach tych wydatki na działania oraz instytucje wspierające sektor rolny w przeliczeniu na jedno gospodarstwo czy też rolnika są najmniejsze wśród wszystkich województw. W świetle otrzymanych wyników można stwierdzić, że rozwój rolnictwa jest wspierany w większym stopniu w regionach nierolniczych, niż w regionach typowo rolniczych.

Literatura

- Czyżewski A., Poczta A., *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE*, „Roczniki Naukowe SERiA” 1 (9) 2007.
- Czyżewski A., *Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w krajowym budżecie roku 2008*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2 (200) 2008.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1995.
- GUS //www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks (20.10.2008).
- Komar A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1994.
- Krasowska-Walczak G., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1996.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich*, GUS, Warszawa 2007, s. 221–222.
- Sprawozdani z wykonania budżetu państwa w latach 2000–2007.<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1> (25.02.2008).
- Ustawa budżetowa na rok 2001 z 1 marca 2001, DzU Nr 21, poz. 246.
- Ustawa budżetowa na rok 2002 z 14 marca 2002, DzU Nr 30, poz. 275.
- Ustawa budżetowa na rok 2003 z 18 grudnia 2002, DzU Nr 235, poz. 1981.
- Ustawa budżetowa na rok 2004 z 23 stycznia 2004, DzU Nr 17, poz. 167.
- Ustawa budżetowa na rok 2005 z 22 grudnia 2004, DzU Nr 278, poz. 2755.
- Ustawa budżetowa na rok 2006 z 17 lutego 2006, DzU Nr 35, poz. 244.
- Ustawa budżetowa na rok 2007 z 25 stycznia 2007, DzU Nr 15, poz. 90.
- Ustawa budżetowa na rok 2008 z 23 stycznia 2008, DzU Nr 19, poz. 117.

Public Expenditure in Agriculture in Poland in the Years 2001–2008 from Regional Perspective

Summary

The aim of the article is to present the size and dynamics of public funding assigned to agriculture in Poland in the years 2001–2008. The analysis exerted significant regional disparity (diversity) in distribution of public financial funds to individual voivodships. The largest amounts of budgetary funds were assigned to the regions characterized by the largest scale of agricultural activity.