

Włodzimierz Stulgis

Aldona Zawajska

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

Fiskalne aspekty polityki rolnej

Wprowadzenie

Życie brutalnie zweryfikowało głoszone jeszcze kilka lat temu poglądy, że rolnicy indywidualni będą doskonale sobie radzić w warunkach gospodarki rynkowej, bo w samodzielnym kierowaniu prywatnym gospodarstwem mają duże doświadczenie i nie muszą uczyć się działania na własny rachunek od podstaw. Tymczasem, po kilku latach transformacji ustrojowej, zaledwie co dziesiąte gospodarstwo indywidualne unika reprodukcji zawężonej, a co czternaste osiąga reprodukcję rozszerzoną. I nie jest to wyłącznie wynik zmian w otoczeniu rolnictwa.

Niezależnie od tego, czy przyczyny słabej kondycji ekonomicznej większości gospodarstw tkwią w otoczeniu rolnictwa, czy też w samych gospodarstwach, to pewne jest, że rolnictwo wymaga wsparcia środkami budżetowymi. W długookresowym widzeniu problemu jest to zgodne z interesem rolnictwa – to oczywiście – oraz z interesem całej gospodarki narodowej, dla której możliwie równomierny rozwój wszystkich części ją tworzących ma niebagatelne znaczenie.

Redystrybucyjna funkcja budżetu nie powinna być jednak pojmowana wyłącznie jako przesunięcia w relacji rolnictwo – działy pozarolnicze. Należy wykorzystywać również możliwości przemieszczeń w samym rolnictwie. Odrębne, istotne znaczenie przywiązujemy do racjonalnego wykorzystywania funduszu interwencyjnego w całości, niezależnie od jego pozarolniczego czy rolniczego pochodzenia; racjonalności zaś nie da się oddzielić od struktury wydatków budżetowych. To naszym zdaniem wyjaśnia potrzebę rozważania fiskalnych¹, czyli budżetowych, aspektów polityki rolnej.

W wielu publikacjach akcentuje się niekorzystne dla rolnictwa rozwarcie nożyc cen w latach dziewięćdziesiątych. Wskaźniki relacji cen przedstawiamy w tabeli 1.

Naszym zdaniem, w ocenie wskaźnika „nożyce cen” należy zachować dość dużą ostrożność. Przemawiają za tym następujące okoliczności:

1. Wyjaśniające założenie „rok poprzedni = 100”, uwidocznione w główce tabeli, nie jest w całej rozciągłości respektowane w płaszczyźnie metodologicznej. GUS w uwagach ogólnych do działu X („Ceny”) podaje, że „wskaźniki cen produ-

¹ Etymologię słowa „fiskalne” wyjaśniono [W]: Stulgis W., 1994: Polityka fiskalna wobec sektora rolnego. [W:] Mechanizmy i infrastruktura rynku rolnego, cz. I, wyd. „Jardan”, Warszawa.

Tabela 1.

Wskaźniki cen produktów sprzedawanych oraz cen towarów i usług zakupywanych przez gospodarstwa indywidualne w rolnictwie

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	rok poprzedni = 100							
Produkty sprzedawane	112,2	126,8	183,9	354,9	378,7	129,4	159,8	132,6
Produkty i usługi zakupywane na cele:								
– konsumpcyjne	117,9	124,3	159,8	364,3	685,8	170,3	143,0	135,3
– bieżące produkcyjne	115,1	125,9	178,5	274,0	899,9	177,9	140,4	138,4
– inwestycyjne	115,1	124,2	159,3	300,0	925,0	164,7	132,2	131,3
Wskaźniki relacji (nożyc) cen:								
a) produktów sprzedawanych do towarów i usług zakupywanych	96,1	101,7	111,8	107,3	49,5	74,8	115,0	97,4
b) produktów sprzedawanych do towarów i usług zakupywanych na cele bieżące produkcyjne i inwestycyjne	97,5	101,2	107,1	125,6	41,7	74,5	115,9	97,3

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1994, str. 186.

któw sprzedawanych oraz cen towarów i usług zakupywanych przez gospodarstwa indywidualne w rolnictwie obliczono według formuły Laspeyresa, przyjmując jako system wag stałą strukturę sprzedaży i zakupu towarów: dla lat 1981–1985 z 1980 r., dla lat 1986–1990 z 1985 r., od 1991 r. z 1990 r.”. Z naszego rozeznania nie wynika, jakoby istniał system monitorowania obrotów rynkowych dokonywanych przez gospodarstwa indywidualne, poza grupą gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną we współpracy z IERiGŻ; ta grupa nie jest reprezentatywna dla całego rolnictwa indywidualnego. Pomińmy jednak to zastrzeżenie, bo może w naszym rozeznaniu są jakieś luki. Z pewnością jednak stała struktura sprzedaży i zakupów dla okresów pięcioletnich nie jest właściwą podstawą obliczeń, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych, kiedy następują znaczące zmiany w strukturze produkcji i nakładów.

2. Warto pamiętać, że w przypadku wskaźników łańcuchowych (i nie tylko łańcuchowych) na ich wielkość wpływa wybór podstawy odniesienia. Wskaźnik relacji cen, o których mowa wyżej, przy przyjęciu roku 1970 za 100 wynosił: w 1975 r. – 119,4, w 1980 r. – 139,5, w 1985 r. – 113,0, w 1988 r. – 123,3 [Krzyżanowski 1993] i trudno byłoby wymagać, aby jednostronne wychylenie wahadła, tak długie, trwało nadal.

3. W ekonomice znane są miarodajne wskaźniki cząstkowe, ale nie ma wskaźnika globalnego, który mógłby miarodajnie wskazać zmiany sytuacji całego systemu, a gospodarstwo indywidualne może być uznane za system. Mówiąc prościej – nie tylko ceny determinują ekonomiczne położenie gospodarstwa. Doskonalenie technologii może niwelować skutki wzrostu cen czynników produkcji. Rodzina użytkująca gospodarstwo czerpie dochody nie tylko z rolnictwa – w 1992 r. w gospodarstwach badanych przez IERiGŻ, a więc lepszych niż przeciętne, dochód z rolnictwa stanowił zaledwie 47,7% dochodu całkowitego [OECD 1995, str. 264]. W Polsce występuje duże regionalne zróżnicowanie cen i rolnicy mają szanse aktywnego oddziaływania na wielkość „terms of trade” swojego gospodarstwa.

4. Skutki zachowań rynkowych są korygowane, a w przypadku gospodarstw indywidualnych i rodzin chłopskich – znacząco korygowane przez instrumenty, ogólnie określając, polityki budżetowej. Można tu powołać się na przykład relatywnie łagodnego systemu podatkowego. W gospodarstwach indywidualnych, prowadzących rachunkowość w 1992 r., podatki i inne wpłaty do budżetu państwa i gminy stanowiły 4,3% produkcji czystej, zaś składka emerytalna i ubezpieczenia 9,8% – co jest niewątpliwie bardzo niskim obciążeniem nawet przy uwzględnieniu, że rolnicza produkcja końcowa w tej grupie gospodarstw, w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych, była o 158,1% wyższa od tej, którą osiągnęły przeciętnie wszystkie gospodarstwa indywidualne – według wyliczeń na podstawie danych z tabeli 454 i 403 Rocznika Statystycznego 1994. O innych formach wsparcia budżetowego piszemy w dalszej części artykułu.

5. Aby nie rozwodzić się dłużej o czynnikach korygujących wręcz dramatyczną wymowę wskaźnika „nożyce cen” w latach dziewięćdziesiątych, sięgnijmy po dane z badań budżetów domowych. W 1993 r. przeciętne miesięczne wydatki na osobę, w tys. zł, w gospodarstwach domowych rolników wyniosły 1515,2 i były wyższe niż w gospodarstwach domowych pracowników użytkujących gospodarstwo rolne (1388,4) i w gospodarstwach domowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych (1425,9); dla porównania, najwyższe wydatki – w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek – wynosiły 2164,4. Rolnicy osiągnęli więc 70% poziomu wydatków ponoszonych w grupie najlepiej sytuowanej [wg Rocznika Statystycznego 1994, str. 319]. Z tego samego źródła wynika, że w rolnictwie pracowało 25,5% ogółu zatrudnionych [wg tabeli 195], wytwarzając 6,3% produktu krajowego brutto w cenach bieżących [tabela 220 A]. W tym kontekście trudno byłoby uzasadnić pogląd o niesprawiedliwie niskim poziomie zaspokojenia potrzeb bytowych rodzin rolniczych, co miałyby wynikać z drastycznego pogorszenia warunków ekonomicznych produkcji rolnej, a to z kolei jest wywodzone ze zmian „nożyce cen”.

System budżetowy w Polsce

Potencjał systemu budżetowego w Polsce ilustruje tabela 2.

Tabela 2.

Udział dochodów i wydatków sektora publicznego w produkcie krajowym brutto (w % PKB)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dochody	45,4	42,3	45,4	47,8	47,7	50,2
Wydatki	42,7	44,4	50,3	50,1	51,3	53,4
z tego:						
świadczenia społeczne	10,7	17,0	20,1	20,7	20,2	23,3
koszty obsługi długu	1,8	1,2	3,2	3,8	5,3	5,9
wydatki bieżące	12,7	14,1	12,6	10,3	10,2	11,5
inwestycje	4,5	3,6	3,4	3,3	2,7	3,2
Saldo	+2,7	-2,1	-4,9	-2,3	-3,6	-3,2

Źródło: Jędrzejewska 1995.

Z przeglądu danych wynika, że:

- od 1991 r. udział dochodów, a od 1990 r. udział wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto systematycznie się zwiększa; od 1991 r. niezmiennie utrzymuje się deficyt budżetowy, w ostatnich latach przekracza 3,0%, i tu warto przypomnieć: po pierwsze – kryteria z Maastricht wymagają, aby deficyt budżetowy, jeśli występuje, był poniżej 3% PKB; po drugie – w sprawozdaniach z wykonania budżetu nie ujmuje się zadłużenia jednostek budżetowych (np. szkół, placówek służby zdrowia, placówek kulturalnych, policji, wojska itp.), które wielu publicystów określa mianem deficytu budżetowego utajonego;
- chroniczny deficyt jest obecnie główną przyczyną zwiększania się kosztów obsługi długu publicznego (dług wewnętrzny i zagraniczny w końcu 1994 r. osiągnął poziom 70,4% PKB), koszty te w 1995 r. są ponad trzykrotnie wyższe niż w 1990 r. – w ujęciu relatywnym względem PKB;
- wydatki budżetu na świadczenia społeczne w 1995 r. były ponad dwukrotnie wyższe w porównaniu z 1990 r. – tu jednak skala problemu jest większa aniżeli w przypadku kosztów obsługi długu publicznego, bo wspomniana dwukrotność przekłada się na zwiększenie udziału tej grupy wydatków o 12,6% PKB;
- głębokie osadzenie w czasie – obecności i tendencji wzrostowych – wydatków na świadczenia społeczne i pokrycie kosztów obsługi długu publicznego pozwala wnioskować, że uwolnienie budżetu od wpływu tych uwarunkowań, niewątpliwie niekorzystnych, nie będzie łatwe.

Jeżeli zdeterminowanie kształtu budżetu państwa poprzez utrwalenie wyżej wymienionych pozycji wydatków uznamy za znaczącą cechę systemu budżetowego w Polsce, to cechą kolejną jest jego dwoistość. Według ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. –

Prawo budżetowe² poza scentralizowanym budżetem państwa występują zdecentralizowane budżety 2466 gmin. Choć obecnie w gestii gmin pozostaje zaledwie 14–15% ogółu finansów publicznych (6/7 rozporządza budżet państwa), to wyodrębnienie budżetów gminnych ma duże znaczenie w płaszczyźnie kształtowania systemu budżetowego. Po pierwsze dlatego, że stanowi wyłom w dotychczasowym występowaniu państwa jako superfirmy, która rozporządza wszystkimi środkami (i zasobami) i za wszystkie sprawy odpowiada. Po drugie – gminy udowadniają możliwość racjonalniejszego gospodarowania środkami publicznymi, aniżeli czyni to państwo. Ilustruje to zagadnienie tabela 3.

Tabela 3.

Dochody i wydatki budżetów gmin (poz. I–III bln zł starych)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994 ^a
I. Dochody ogółem	49,8	64,2	96,5	143,1
1. dochody własne	22,6	30,5	44,9	59,1
– w tym podatek rolny	1,9	1,7	3,7	4,5
2. transfery z budżetu państwa	12,8	19,5	27,1	50,0
3. udział w podatkach państwowych	14,5	14,3	24,5	34,0
II. Wydatki ogółem	44,6	64,9	95,9	142,1
1. w tym inwestycyjne	11,7	15,2	24,1	29,4
III. Saldo	+5,2	-0,7	+0,4	+1,0
A. Dochody ogółem w % PKB	6,05	5,62	6,22	6,84
B. Relacja dochodów ogółem do dochodów budżetu państwa (%)	23,64	20,53	21,03	22,74
C. Wydatki ogółem w PKB	5,41	5,68	6,18	6,79
D. Wydatki inwestycyjne w % PKB	1,42	1,33	1,55	1,41
E. Wydatki inwestycyjne w % wydatków ogółem	26,20	23,40	25,20	20,70

^a szacunek

Źródło: Jędrzejewska 1995, Gilowska 1995.

Przegląd danych pozwala stwierdzić, że:

a) gminy mają znakomicie większe sukcesy niż rząd w równoważeniu dochodów i wydatków budżetowych;

b) dochody gmin wynoszą w badanym okresie od 1/5 do 1/4 dochodów budżetu państwa, ale gminy realizują około połowę (w 1994 r. – 1,41% PKB w relacji do 2,7% PKB jak w tabeli 2) nakładów inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych;

c) w latach 1991–1994 dochody ogółem wzrosły o 187,3%, wpływy z podatku rolnego o 136,8%, wpływy z tytułu udziałów w podatkach państwowych o 134,5%, natomiast transfery z budżetu państwa o 290,6%; rosnąca rola transferów oznacza, że wielkość dochodów w zmniejszającym się stopniu zależy od ustawowego auto-

²Tekst jednolity w Dz.U. nr 72 z 1993 r., poz. 344.

matyzmu, a silniej jest uzależniona od bieżących, dorocznych decyzji zawartych w ustawie budżetowej (nie jest jednak pożądane, aby rząd miał w ten sposób przerzucać skutki własnej niegospodarności na barki gmin).

Trzecią cechą systemu budżetowego jest to, iż jego konstrukcja i mechanizm nie zapewniają przejrzystości polityki fiskalnej. Występujący w danym roku, czy w danym ciągu lat, deficyt budżetowy nie jest wystarczającą podstawą do oceny stanu finansów publicznych. Składa się na to wiele przyczyn; wymienimy te, które w naszym mniemaniu są ważniejsze.

1. Poza strumieniami odzwierciedlanymi w budżecie występują również zasoby majątku państwowego. Zasoby te mogą być użyte do bezpośredniego zasilania budżetu albo do ekonomicznego wsparcia reform obciążających budżet, przykładowo można wymienić reformę ubezpieczeń społecznych, systemu ochrony zdrowia i systemu bankowego. W końcu 1994 r. istniało 4955 przedsiębiorstw państwowych i 1746 spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, w tym 876 spółek z udziałem wyłącznie Skarbu Państwa [GUS 1995]. W innym ujęciu wartość majątku, który może być sprywatyzowany, szacuje się na 100–105 mld zł, z czego około 70% może być przeniesione do systemu budżetowego bezpośrednio (45% poprzez prywatyzację kapitałową) i pośrednio (25% na drodze wsparcia zamierzonych funduszy emerytalnych) [Kostrz-Kostecka 1995].

2. Nie jest znany realny wymiar wielu należności i zobowiązań sektora publicznego, widzianych przez pryzmat budżetu. Wspomnieliśmy już o utajonym deficycie budżetowym. Dodajmy do tego niemożliwe do oszacowania skutki poręczeń Skarbu Państwa, które na koniec 1994 r. dotyczyły łącznie kwoty 2,65 mld zł (nowych), a ustawa budżetowa dopuszcza udzielenie w 1995 r. poręczeń na kolejne 4 mld zł [Dziewulski, Sawicki 1995]. Z drugiej strony występują zaległe należności budżetowe (z tytułu podatków, składek ZUS itp.), które w końcu 1994 r. wynosiły 16,24 mld zł (nowych), ale też których w całości nie uda się wyegzekwować.

3. Urynkowienie gospodarki wiąże się m.in. z koniecznością powołania nowych instytucji (np. od dawna mówi się o potrzebie powołania izb rolniczych, funduszy emerytalnych czy kas chorych, a ostatnio o potrzebie powołania agencji marketingu i promocji produktów rolnych i żywnościowych) lub umocnieniu już istniejących (np. systemu bankowego, który już w latach 1993–1994 dokapitalizowano obligacjami o wartości 4 mld złotych nowych, czy restrukturyzacji zadłużenia AWRSP; Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przeznaczona na obsługę zobowiązań około 70% swoich wpływów z bieżącej działalności i restrukturyzacji, a i tak do spłaty pozostaje 950 mld zł, z czego 450 mld zł stanowią odsetki). Nie są też przesądzone losy reformy administracji, a z pewnością utworzenie powiatów przyniosłoby skutki dla budżetu po stronie wydatków.

4. Wreszcie powiedzmy o dużej zmienności naszego prawa, która też znajduje swoje odbicie w systemie budżetowym.

Budżet a rolnictwo

Wydatki budżetowe na cele związane z polityką rolną przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4.

Wydatki budżetowe na cele związane z polityką rolną [%]

Wydatki na	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^c
1. Podtrzymywanie cen i dochodów	8,95	8,47	5,44	3,51	9,49	7,56	5,08	4,24
a) Agencja Rynku Rolnego	0,00	0,00	0,00	0,00	5,45	7,56	5,08	4,24
b) Dopłaty bezpośrednie	8,95	8,47	5,44	3,51	4,04	0,00	0,00	0,00
2. Redukcja kosztów środków produkcji	16,72	15,76	11,77	15,61	13,67	7,51	6,83	9,23
a) Dotacje do kredytów	2,63	1,81	0,81	1,97	5,26	4,81	4,33	3,44
b) Dotacje do nawozów	8,60	8,02	5,27	7,66	7,60	2,70	2,50	2,45
c) Dotacje do paliwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,34
d) Dotacje do pestycydów	0,64	0,78	0,49	1,11	0,77	0,00	0,00	0,00
e) Dotacje do pasz	4,85	5,10	5,17	4,37	0,04	0,00	0,00	0,00
f) Dotacje do produkcji maszyn	0,00	0,07	0,02	0,49	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Usługi ogólne	12,59	11,99	9,64	9,11	15,44	17,64	14,79	12,22
a) Prace badawcze, doradztwo i szkolenia	6,11	5,78	4,21	3,07	5,07	9,03	9,28	7,39
b) Infrastruktura – Melioracje i nawodnienia	5,23	5,01	4,37	3,41	6,87	1,81	2,60	2,15
– Wodociągi ^a	0,97	0,93	0,81	1,23	3,36	2,87	1,16	1,67
– Inne	0,28	0,27	0,24	1,40	0,14	3,92	1,75	1,01
4. Dotacje do konsumpcji	43,19	46,23	58,78	52,90	9,64	0,15	0,09	0,07
5. Dotacje do funduszy socjalnych	13,05	12,35	10,58	16,10	48,27	63,49	68,84	69,43
6. Naukę, szkolnictwo, kulturę i sztukę^b	5,50	5,20	3,79	2,77	3,48	3,65	4,37	4,82
7. Wydatki budżetowe na cele związane z rolnictwem ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
8. Udział wydatków na cele związane z rolnictwem w wydatkach budżetowych ogółem (%)	18,8	21,0	24,5	19,4	8,3	10,2	9,1	8,9

^a 1986–1988 dane szacunkowe, ^b 1986–1989 dane szacunkowe, ^c 1993 – dane szacunkowe.

Źródło: OECD 1995.

Z przeglądu danych wynika, że:

- udział wydatków budżetowych na cele związane z rolnictwem w całości wydatków budżetowych w badanym okresie zmniejszył się ponad dwukrotnie (poz. 8);
- od 1990 r. skokowo zwiększył się udział dotacji do funduszy socjalnych w całości wydatków na rolnictwo, w 1993 r. aż 70% środków wydatkowanych na rolnictwo miało przeznaczenie socjalne (poz. 5);
- w tych warunkach od 1991 r. systematycznie maleje udział wydatków na usługi ogólne (poz. 3), które obejmują prace badawcze, doradztwo szkolenia i nakłady na infrastrukturę – co z pewnością zasługuje na ocenę negatywną;
- w latach 1990–1992 systematycznie zmniejszały się w ujęciu względnym wydatki służące podtrzymywaniu dochodów i redukowaniu kosztów (poz. 1, 2), a w 1993 r. ten trend zmienił się z powodu wprowadzenia dotacji do paliwa – co także może budzić wątpliwości z punktu widzenia motywacji do obniżenia energochłonności.

Rządowa informacja³ o wykonaniu budżetu w 1994 r. jest jeszcze bardziej niepokojąca. Na rolnictwo z budżetu państwa wydano 5769,4 mln zł, a z tego 4733,6 mln zł (aż 82,04%!) stanowi dotacja do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Z kolei w tym roku udział wydatków na rolnictwo w całości wydatków budżetowych wyniósł 8,4% – co prawie dokładnie odpowiada poziomowi z 1990 r. (wtedy było 8,3%), zaś rok 1990 jest pod tym względem najgorszy w zbadanym okresie 1986–1993 (zob. tabela 4). W 1994 r. – co warto zaznaczyć – zrealizowane wydatki na rolnictwo były większe od planowanych o 385,3 mln zł, z czego 203,6 mln zł to nadwyżka ponad planowane dotacje do KRUS.

Trudno jest powstrzymać się od uwagi, że w odniesieniu do sektora rolnego polityka budżetowa jest w coraz większej części socjalna i w coraz mniejszej części gospodarcza. Mechanizm takich zmian jest zrozumiały. Przy tym, jak w ponad 90% świadczenia socjalne dla rolników są finansowane z budżetu, to jednocześnie renty i emerytury rolników prywatnych są przeciętnie najniższe. Duża liczba tych świadczeń ma najniższy, minimalny wymiar dopuszczalny przepisami. Dlatego każda waloryzacja świadczeń podnosząca ich minimalny poziom oznacza przede wszystkim wzrost świadczeń dla rolników, co pociąga za sobą konieczność zwiększenia dotacji budżetowych – i tak będzie do czasu zasadniczego zreformowania systemu świadczeń socjalnych w całości.

³Przedstawiona na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 28 VI 1995 r.

Działania interwencyjne według kierunków produkcji

W okresie gospodarki nakazowej w polityce gospodarczej dominowało podejście sektorowe, przy rozumieniu sektora jako zespołu branż czy gałęzi. Można to dostrzec, obserwując rozłożenie priorytetów w kolejnych planach wieloletnich. W tym czasie jedną z podstawowych, może nawet główną miarą interwencjonizmu w rolnictwie był parytet dochodowy ludności rolniczej. Jest on nadal obliczany, ale w publicystyce, w dyskusjach nad programem polityki rolnej argument parytetu jest obecnie raczej rzadko przywoływany.

Uruchomienie procesu urynkowania gospodarki spowodowało przesunięcie uwagi na poszczególne rynki – produktów rolnych, artykułów żywnościowych, kredytów, papierów wartościowych (np. w kwestii dostępu do akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, paszowego, tytoniowego itd.). W polu uwagi znalazły się transfery pieniężne, infrastruktura rynku, dostępność informacji, usługi doradcze, pozarolnicze funkcje gospodarstw itp. Zagadnienie ogólnie rozumianej samowystarczalności żywnościowej kraju ustąpiło pola zagadnieniom równowagi na poszczególnych rynkach. W tej sytuacji ekonomiczna analiza interwencjonizmu wykorzystuje wskaźniki *PSE* (Producer Subsidy Equivalent – ekwiwalent subsydiowania producenta) i *CSE* (Consumer Subsidy Equivalent – ekwiwalent subsydiowania konsumenta). Są one obliczane według dość złożonych wzorów i z góry można przyjąć, że w pewnej przynajmniej mierze wynik obliczeń jest uzależniony od metody i dostępności oraz wiarygodności danych wyjściowych.

W naszym opracowaniu skupimy uwagę na wskaźniku *PSE*, korzystając z obliczeń dokonanych przez różnych autorów. Gawron [1994] – sprowadzając cenę do porównywalności na poziomie gospodarstwa – stosuje formułę:

$$PSE = Q_p \cdot (P_d - P_w) + B + C + D$$

gdzie:

Q_p – wielkość produkcji na poziomie gospodarstwa,

P_d – ceny uzyskiwane przez producentów,

P_w – ceny zewnętrzne (eksportu lub importu CIF),

B – bezpośrednie dopłaty dla producentów,

C – subsydia redukujące koszty nakładów,

D – subsydia na postępowanie biologiczne, doradztwo, infrastrukturę, rekonstrukcję

itp.

Autorzy „Przeglądu polityki rolnej: Polska” [OECD 1995] wyróżniają trojaki ujęcie wskaźnika według formuł:

$$\text{Całkowity } PSE \text{ brutto} = Q \cdot (P - PW_{nc}) + DP - LV + OS$$

$$\text{Całkowity } PSE \text{ netto} = Q \cdot (P - PW_{nc}) + DP - LV + OS - FA$$

Jednostkowy *PSE*: $PSE_u = PSE/Q$

Procentowy *PSE* = $100 \cdot PSE/(Q \times P + DP - LV)$

gdzie:

Q_p – wolumen produkcji,

P – krajowa cena dla producenta,

PW_{nc} – cena światowa na granicy,

DP – dopłaty bezpośrednie,

LV – dodatkowe opłaty obciążające produkcję,

FA – korekta paszowa (tylko dla produktów zwierzęcych)⁴,

nc – w walucie krajowej,

u – na jednostkę.

Jak z samej nazwy, tak i z przedstawionych formuł obliczeniowych wynika, że wskaźnik *PSE* ma odzwierciedlać transfery na rzecz produkcji i z samego założenia nie uwzględnia wydatków na ubezpieczenia społeczne i na ogólną administrację rządową. Ponadto, ze względu na brak danych w obliczeniach, nie uwzględniono różnic w poziomie opodatkowania działalności rolniczej i pozarolniczej. Na wynik obliczeń wpływa również metoda ustalania kursu złotego i inne elementy algorytmu dochodzenia do wielkości zawartych w formule wskaźnika, a także zestaw uwzględnionych produktów – jeśli chodzi o *PSE* całkowity⁵. Pewne wyobrażenie o możliwych rozbieżnościach daje porównanie tabeli 5 i 6.

Znaczniejsze rozbieżności, liczone w punktach procentowych, wynoszą: 54 (drób 1990), 38 (drób 1989), 36 (oleiste 1989), 35 (pastewne 1989), 28 (mleko oraz wołowina i cielęcina 1990). Nie budzi jednak wątpliwości, że w produkcji roślinnej w całym okresie największe wsparcie uzyskały buraki cukrowe, a w produkcji zwierzęcej wieprzowina i jaja.

W warunkach inflacji procentowy *PSE* netto jest bardziej reprezentatywną i właściwszą miarą wsparcia aniżeli całkowity *PSE* wyrażony w złotych. Pozwala także na porównania między krajami w czasie i między różnymi produktami. Procentowy *PSE* netto w latach 1986–1993 zachowywał się różnie w trzech pod-

⁴Korekta paszowa stanowi domniemane podatki lub dotacje związane z podtrzymywaniem cen rynkowych produktów roślinnych zużywanych w gospodarstwie na paszę. Określa ona transfer międzysektorowy, który należy odjąć od *PSE* brutto produktów zwierzęcych, aby otrzymać *PSE* netto, w celu uniknięcia podwójnego liczenia podtrzymywania cen w *PSE*.

⁵Badane produkty wytwarzane w Polsce są standardowymi produktami objętymi przez OECD obliczeniami *PSE*. Stanowiły one średnio w latach 1989–1993 ponad 60% globalnej produkcji rolnej w Polsce, prawie całą wartość produkcji zwierzęcej (ponad 95%) i około jednej trzeciej produkcji roślinnej.

Tabela 5.

Procentowe wskaźniki netto *PSE* (udział wsparcia w wartości produkcji na poziomie gospodarstw)

Produkty	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^a
Pszenica	53	54	42	2	-49	-50	6	21
Zboża pastewne	60	34	0	-8	-44	-19	0	26
Żyto	50	27	31	-9	-30	9	-34	22
Rzepak	63	53	31	-16	-38	-20	18	2
Cukier biały	54	61	14	80	20	40	31	26
Ziemniaki	-3	-1	15	8	-33	11	27	13
Mleko	50	11	9	-8	-92	-35	6	-6
Wołowina i cielęcina	37	-2	19	12	-82	-41	-38	7
Wieprzowina	38	21	43	-7	6	6	21	9
Mięso drobiowe	41	23	33	5	-32	6	14	35
Baranina	43	26	31	31	-18	-34	11	11
Jaja	64	31	43	35	22	30	18	16
Produkty ogółem	37	19	23	8	-36	-9	13	13

^aestymacja

Źródło: Gawron 1994 (wg obliczeń na podstawie roczników statystycznych).

Tabela 6.

Procentowe *PSE* netto wg produktów

Produkty	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ^a	1993 ^b
Pszenica	37	52	39	-18	-49	-48	8	24
Zboża paszowe	41	26	-10	-43	-47	-24	0	29
w tym:								
kukurydza	24	40	24	22	-43	22	40	31
jęczmień	59	66	41	-3	6	-6	3	37
owies	24	-12	-56	-85	-106	-50	-7	22
Oleiste	46	53	28	-52	-35	-17	21	4
Cukier	43	61	10	72	20	41	31	19
Mleko	41	9	7	-19	-64	-20	7	-5
Wołowina i cielęcina	20	-6	17	1	-54	-22	-37	7
Wieprzowina	27	20	48	4	29	10	27	10
Drób	46	39	56	43	22	53	62	75
Baranina	35	32	38	31	-8	-24	13	11
Jaja	55	31	41	31	-6	40	19	15
Produkty ogółem	36	23	24	2	-18	-3	15	16

^adane szacunkowe

^bdane wstępne

Źródło: OECD 1995, wg tabel 1-10 z aneksu I i 32 z aneksu II.

okresach. W latach 1986–1988 wsparcie cen rynkowych *MPS*⁶ przybierało wartości dodatnie, a średni poziom procentowego *PSE* wynosił 28%; w latach 1989–1991 *MPS* było ujemne, podobnie jak średni poziom procentowego *PSE* (–6%), natomiast w latach 1992–1993 zaobserwowano dodatnie wartości *MPS* przy średnim procentowym *PSE* na poziomie 15%.

Liberalizacji cen skupu i cen detalicznych żywności w 1989 r. towarzyszył ostry spadek *PSE*; a w kolejnych dwóch latach przybrał on wartości ujemne. Stopniowy wzrost ceł importowych, zapoczątkowany w 1991 r., przyczynił się do wzrostu podtrzymywanych cen rynkowych, a przez to również współczynnika *PSE*, który w latach 1992–1993 miał wartość dodatnią rzędu kilkunastu punktów procentowych.

Rysunek 1 pokazuje udział głównych składników wsparcia rolnictwa w całkowitym *PSE* w dwóch, spośród trzech wymienionych wyżej, okresach. Istotne jest, że:

a) w podokresach 1986–1988, 1989–1991 i 1992–1993 procentowy *PSE* wynosił, odpowiednio, w Polsce: 28%, –6%, 15%, na Węgrzech: 41%, 20%, 8%, zaś w krajach OECD: 46%, 40% i 41%; tylko w Polsce wyraźnie zwiększył się w ostatnim z badanych podokresów;

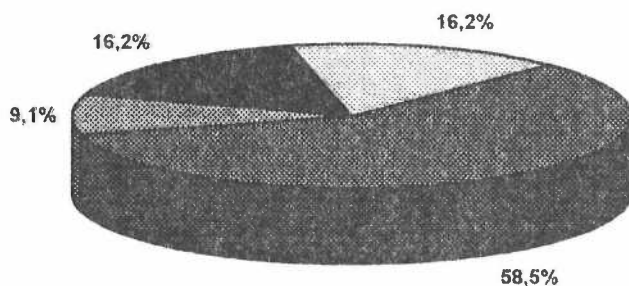
b) wzrósł udział podtrzymywania cen rynkowych (*MPS*) w całkowitym *PSE* netto (po odliczeniu korekty paszowej), odpowiednio z 58,5% w 1986–1988 do 73% w 1992–1993. Oznacza to, że zmiany polityki wobec rolnictwa w Polsce charakteryzuje rosnąca rola instrumentów rynkowych. Z tego powodu, chociaż poziom wsparcia w latach 1992–1993, mierzony procentowym *PSE*, jest niższy niż w latach 1986–1988, to obciążenie podatników i konsumentów, wynikające z podtrzymywania cen rynkowych, jest wyższe;

c) bezpośrednie dopłaty polegały głównie na dotowaniu z budżetu gospodarstw państwowych, ale również spółdzielni i gospodarstw indywidualnych. Ich udział w całkowitym *PSE* zmalał z 9,1% w latach 1986–1988 do 4% w następnych dwóch latach, a w 1991 r. zostały one zniesione;

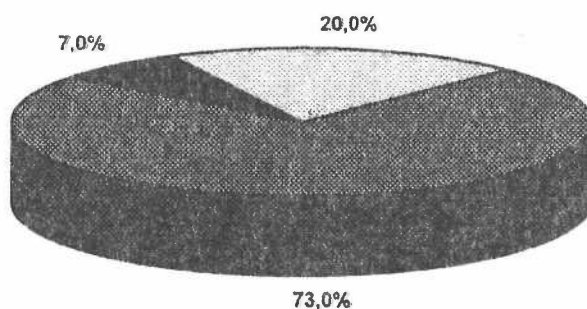
d) znaczenie redukcji kosztów środków produkcji zmniejszyło się z 16,2% w latach 1986–1988 do 7,0% w 1992–1993. O ile do 1991 r. na wsparcie to składały się przede wszystkim bezpośrednio dotacje do obniżenia cen środków produkcji, to w latach 1992–1993 zaczęły dominować preferencje kredytowe. Kontrola wykorzystania tych preferencji jest trudna i nie ma pewności, że wszystkie ulgi w oprocentowaniu wspierają produkcję rolniczą. W rzeczywistości zatem ten spadek może być nieco większy;

⁶Wielkość wsparcia ceny rynkowej (*MPS*) mierzy skutki otrzymania przez producentów wyższej ceny od tej, jaką otrzymaliby w sytuacji braku instrumentów podtrzymywania ceny i przy innych warunkach stałych. Poziom wsparcia ceny rynkowej może być więc mierzony różnicą między ceną płaconą producentom krajowym (na poziomie gospodarstwa) i odpowiednią ceną rynku światowego na polskiej granicy (ceną odniesienia) [OECD 1995].

średnio w 1986–1988



średnio w 1992–1993



■ MPS minus korekta paszowa	■ Dopłaty bezpośrednie	■ Redukcja kosztów środków produkcji	■ Usługi ogólne
-----------------------------	------------------------	--------------------------------------	-----------------

Rysunek 1.

Rozkład całkowitego *PSE* netto wg rodzaju wsparcia w latach 1986–1993

e) udział usług ogólnych wzrósł w całkowitym *PSE* netto z 16,2% w 1986–1988 do 20,0% w 1992–1993. W tych podokresach główny składnik usług ogólnych stanowiły badania, doradztwo i szkolenia, natomiast w podokresie 1989–1991 – poprawa struktur i infrastruktury w rolnictwie (odwadnianie, nawadnianie i budowa wodociągów) [OECD 1995].

Całkowite transfery, przedstawiające pełny transfer korzyści do rolnictwa, wynikający z polityki wobec sektora rolno-spożywczego w Polsce w latach 1986–1993, zaprezentowaliśmy w tabeli 7.

Tabela 7.

Transfery całkowite w latach 1986–1993

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^a
Udział produktów objętych PSE [%]	59	60	59	57	67	65	62	65
Transfery od podatników [mld zł]	798	1088	2183	5466	8303	8975	10776	13749
Transfery od konsumentów [mld zł]	520	252	-354	-5834	-25611	-12563	20221	33894
Wpływy budżetowe [mld zł]	-27	-4	-9	-261	0	72	1743	996
Transfery całkowite [mld zł]	1345	1344	1838	-107	-7308	-3660	29255	46646
[mln USD] %	6034	4853	4099	-62	-1809	-341	2144	2594
PKB	10	8	6	0	-3	0	3	3

^adane szacunkowe

Źródło: OECD 1995, tabela 12 z aneksu I.

Z analizy danych wynikają następujące uwagi:

– Całkowite ujemne transfery do producentów rolnych wystąpiły w latach 1989–1991; w latach 1992–1993 miały wartość dodatnią i stopniowo zwiększały się, nie osiągając jednak poziomu z lat 1986–1988;

– Udział całkowitych transferów w PKB obniżył się z około 10% w 1986 r. do 3% w 1993 r., nieistotny był w latach 1988–1991. W latach 1992–1993 odpowiadał on połowie udziału rolnictwa w tworzeniu PKB i jest to zjawisko mające miejsce w większości krajów OECD, jak i w ogólnej skali OECD (w latach 1991–1993 w OECD jako całości udział ten wynosił 2% PKB).

Literatura

- DZIEWULSKI P., SAWICKI P. 1995: Poręczenia Skarbu Państwa. Gwarancje nie mogą stać się dotacjami. Rzeczpospolita nr 124.
- EC DG FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS 1994: EC Agricultural Policy for the 21st Century. Reports and Studies, *European Economy* nr 4/1994.
- GAWRON W. 1994: Mechanizmy i instrumenty interwencjonizmu w polskim rolnictwie. Materiał powielony – referat na konferencję w MRiGŻ 21–22 V 1994 w Warszawie. IERiGŻ, Warszawa.
- GIŁOWSKA Z. 1995: Zamówienia publiczne – gminy – system budżetowy. Materiał powielony dla celów szkolenia arbitrów Urzędu Zamówień Publicznych.
- GUS 1994: Rocznik Statystyczny 1994.

- GUS 1995: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1994 r., Warszawa.
- JĘDRZEJEWSKA K. 1995: Finanse samorządów terytorialnych. Inwestują tyle co cały budżet. Rzeczpospolita nr 134.
- KOSTRZ-KOSTECKA A. 1995: Majątek, który można sprywatyzować. 100 mld zł do zagospodarowania. Rzeczpospolita nr 153.
- KRZYŻANOWSKI J. 1993: Ceny rolne jako narzędzie regulowania produkcji rolniczej. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- OECD 1995: Przegląd polityki rolnej: Polska, OECD, Paris.

Fiscal aspects of agricultural policy

Fiscal aspects of agricultural policy are mainly due to the redistributive and stimulative functions of the budget. Both these functions are examined considering agriculture as a whole, avoiding allocations within this sector and indicating the rising budget expenditure against social targets related to agricultural policy.

Transformation of the system is accompanied by growing claims on government assistance, particularly as regards finances. Simplifying the problem it can be said that the budget itself does not produce. From the financial point of view it can be illustrated best by saying that economy is a system of communicating vessels.

In some countries parliament debates on budget run according to the principle that indices for higher spending for a particular objective should be derived from indices of higher budget revenues or reduction of expenses for another objective. And thus the necessity for relative estimation of fiscal policy in the agricultural sector. It seems justified to relate the transfer of profits to agriculture – to GDP and the contribution of agriculture towards GDP. From the methodological point of view this is relativistic thanks to PSE and CSE indices. In OECD countries total transfers are at the level of half of the agriculture contribution to GDP; achieved in Poland in the years 1992–1993 and what should be indicated with a tendency for gradual improvement.