

Polityka interwencyjna państwa w polskim rolnictwie lat dziewięćdziesiątych¹

Wstęp

W *Encyklopedii agobiznesu* [4] przedstawione są dwie definicje interwencji państwowej w rolnictwie (według J. Wilkina oraz W. Szymanowskiego):

- „forma aktywności państwa w rolnictwie, której celem jest korygowanie, uzupełnianie, ograniczanie lub wzmacnianie mechanizmu rynkowego”,
- „mechanizm aktywnego oddziaływania rządu i jego agend na procesy gospodarcze w celu realizacji ważnych zadań, których nie można w pełni zrealizować, wykorzystując jedynie mechanizm rynkowy”.

Wilkin [4] podaje następujące elementy składające się na specyfikę rolnictwa, uzasadniające szerszą interwencję państwa niż w innych dziedzinach gospodarki. Są to duża zależność od sił przyrody, znaczne wahania poziomu produkcji rolniczej, długi cykl produkcyjny, ograniczona mobilność czynników produkcji, zwłaszcza ziemi, oraz niekompletność i niedoskonałość rynków w zakresie kredytów i zabezpieczenia ryzyka w odniesieniu do działalności rolniczej. Do czynników dodatkowych, wynikających ze specyfiki polskiego rolnictwa, można zaliczyć zacofanie strukturalne, produkcyjne i organizacyjne.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zakres stosowania interwencji państwowej w polskim rolnictwie w latach 90. Ocena zostanie dokonana na podstawie następujących instrumentów umożliwiających jego realizację:

- przepisy prawne,
- środki finansowe,
- umowy międzynarodowe,
- instrumenty polityki celnej,
- instytucje, których celem jest realizacja polityki rolnej państwa,
- podatki i ubezpieczenia społeczne rolników.

¹Badania wykonano w ramach grantu KBN Nr 1 H02C 030 13 pt. „Aktywność państwa w gospodarce polskiej w latach dziewięćdziesiątych”.

Instrumenty interwencjonizmu państwowego

Przepisy prawne

„Prawo rolne – całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem przez państwo ustroju rolnego i produkcji rolnej” [4]. W literaturze [3] wyodrębnia się następujące zagadnienia wchodzące w zakres prawa rolnego:

- reforma rolna i uwłaszczenie gospodarstw rolnych,
- gospodarowanie wspólnotami gruntowymi oraz nieruchomościami rolnymi (gospodarstwami rolnymi),
- kształtowanie rynku rolnego,
- produkcja rolna,
- kształtowanie przestrzeni rolniczej,
- spółdzielczość rolnicza,
- cywilnoprawny obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi,
- świadczenia i zobowiązania publiczne w rolnictwie.

Przepisy związane z reformą rolną i uwłaszczeniem zostały wydane głównie po wojnie i z tego względu nie obejmują omawianego okresu. Podatki oraz ubezpieczenia w rolnictwie zostaną omówione dalej. Pozostałych obszarów dotyczą następujące akty prawne (podane w porządku chronologicznym):

- prawo geodezyjne i kartograficzne (17 V 1989 r.),
- określenia wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe (29 VII 1989 r. oraz 28 VI 1990 r.),
- o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (20 I 1990 r.),
- powołanie Agencji Rynku Rolnego (7 VI 1990 r.),
- prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (13 VII 1990 r.),
- uchylenie ograniczeń obowiązujących przy sprzedaży lub dziedziczeniu gospodarstwa rolnego (1 IX 1990 r.),
- powołanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (19 X 1991 r.),
- powołanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (29 XII 1993 r.),
- zagospodarowaniu przestrzennym (7 VII 1994 r.),
- ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawianiu wartości użytkowej gruntów (3 II 1995 r.),
- ochronie roślin uprawnych (12 VII 1995 r.),
- nasiennictwie (24 XI 1995 r.).

Wprowadzone w latach dziewięćdziesiątych regulacje obejmowały więc w zasadzie wszystkie elementy prawa rolnego, stanowiąc fundament funkcjonowania tego działu gospodarki.

Środki finansowe (budżetowe)

Ważnym, jeśli nie najważniejszym, instrumentem interwencjonizmu są środki finansowe przekazywane z budżetu na daną dziedzinę życia społecznego bądź gospodarczego. W tabeli 1 zostały przedstawione w wielkościach realnych wydatki z budżetu państwa przeznaczane na rolnictwo w badanym okresie, udział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) w tych wydatkach, oraz procentowy udział rolnictwa w wydatkach budżetowych (z KRUS oraz bez). Kwoty łączne rosły, natomiast bez KRUS kształtowały się na mniej więcej stałym poziomie.

Tabela 1

Wydatki na rolnictwo i ich udział w wydatkach budżetu państwa w latach 1989–1999

Lata	Wydatki na rolnictwo – wielkości realne ¹⁾		Udział KRUS w wydatkach na rolnictwo w %	Udział rolnictwa w wydatkach budżetowych z KRUS w %	Udział rolnictwa w wydatkach budżetowych bez KRUS w %
	z KRUS ²⁾ w tys. zł	bez KRUS w tys. zł			
1989	246 692	211 213	14,4	13,55	11,60
1990 ³⁾	494 492	82 622	83,3	6,31	1,05
1991	552 045	276 868	49,8	8,02	4,02
1992	604 813	167 433	72,3	9,14	2,55
1993	535 469	156 767	70,7	8,58	2,51
1994	566 111	150 458	73,4	8,86	2,36
1995	613 264	158 076	74,2	9,34	2,41
1996	637 494	169 610	73,4	9,71	2,58
1997	646 033	181 808	71,9	9,72	2,74
1998	672 154	160 041	76,2	10,05	2,39
1999	731 957	134 601	81,6	11,86	2,18

Źródło: Badania własne na podstawie ustaw budżetowych z lat 1989–1999 [2].

Wszystkie wartości przeliczono na nowe złote.

¹⁾Wpływ inflacji uwzględniono wykorzystując wskaźnik przyrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych. Wielkości odniesiono do 1989 r.

²⁾Do 1991 r. Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, przekształcony następnie w Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

³⁾W 1990 r. nie uwzględniono wydatków w ramach budżetów terenowych, ponieważ nie wyodrębniono w nich pozycji na rolnictwo.

Na KRUS przeznaczano w latach 90. pomiędzy 70,7 a 81,6% wszystkich środków. Wyraźna była również tendencja do zwiększania się ich udziału, co świadczy o coraz bardziej socjalnej orientacji budżetu sektora rolniczego. Było to z pewnością zjawisko niekorzystne, dyktowane względami społecznymi, a nie dążeniem do rozwoju i przebudowy rolnictwa.

Udział rolnictwa w wydatkach budżetowych po 1989 r. wyraźnie obniżył się, natomiast w kolejnych latach systematycznie ulegał zwiększeniu. Niekorzystny był zaobserwowany wcześniej fakt zwiększania wydatków na cele socjalne. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że wypłacane emerytury w istotny sposób odciążały rodziny rolnicze od konieczności utrzymania rodziców. Często również zasilaly budżety gospodarstw rolniczych i można przypuszczać, że przynajmniej część z tych środków była przeznaczana na cele produkcyjne.

Umowy międzynarodowe

Zmiany orientacji politycznej i gospodarczej zapoczątkowane w 1989 r. nie ograniczyły się jedynie do polityki wewnętrznej. Niezbędna była również modyfikacja położenia Polski na arenie międzynarodowej. Priorytetowe stało się dążenie do jednoczenia z europejskimi strukturami gospodarczymi, politycznymi i militarnymi. Efektem tych dążeń było rozwiązanie przez kraje byłego bloku wschodniego Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej 28 czerwca 1991 r. oraz podjęcie działań w celu przystąpienia do Unii Europejskiej.

16 grudnia 1991 r. w Brukseli został podpisany „Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony”. Równocześnie z Układem Europejskim została podpisana „Umowa przejściowa dotycząca handlu i spraw związanych z handlem między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali”, obejmująca fragmenty Układu Europejskiego.

10 grudnia 1992 r. w Genewie została zawarta „Umowa między Rzeczpospolitą Polską a państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA)”. Umowa przewidywała stopniową liberalizację handlu, aż do całkowitego zniesienia ceł. Harmonogram redukcji był różny dla różnych towarów i państw. Jak stwierdza Adamowicz [1], „zakres liberalizacji handlu produktami żywnościowymi i rolnymi wynikający z tych porozumień jest niewielki i nie stanowi podstawy do intensyfikacji obrotów handlowych”.

„Środkowoeuropejska umowa o wolnym handlu (CEFTA) zawarta przez Republikę Czeską, Republikę Węgierską, Republikę Słowacką i Rzeczpospolitą Polską” została sporządzona 21 grudnia 1992 r. w Krakowie. Przewidywała ona powstanie 1 stycznia 2001 r. strefy wolnego handlu obejmującej państwa członkowskie. Ponieważ harmonogramy znoszenia ceł negocjowane były dwustronnie, są one różne dla różnych krajów.

15 kwietnia 1994 r. zakończyła się w Marakeszu ósma runda rokowań w ramach GATT, zwana Rundą Urugwajską. Podpisano następujące dokumenty końcowe: „Porozumienie o ustanowieniu Światowej Organizacji Handlu (WTO)” oraz „Akt końcowy Rundy Urugwajskiej (AKRU)”. Dla rolnictwa najistotniejsze jest „Porozumienie w sprawie rolnictwa”, które reguluje nie tylko handel międzynarodowy artykułami rolno-spożywczymi, ale również pewne elementy polityki rolnej, takie jak:

- 1) subwencjonowanie rolnictwa,
- 2) subwencjonowanie eksportu rolnego,
- 3) systemy protekcji rolnej i maksymalny jej poziom,
- 4) dostęp zagranicznych produktów do rynku.

Polityka celna i inne narzędzia polityki handlowej

28 grudnia 1989 r. wprowadzono w życie nowe prawo celne, znoszące monopol państwa w handlu zagranicznym. W początkowym okresie transformacji cła na produkty rolno-spożywcze zostały zawieszane. Konsekwencją był zwiększony import żywności, którego zahamowanie wymagało podniesienia ceł. W kwietniu 1991 r. ustanowiono stawkę celną na mięso i wyroby na 20–25%, mleko i wyroby mleczne 25–30%, zboża i mąki 10%, cukier 30%.

W latach 1993–1995 na mięso i wyroby obowiązywała stawka celna w wysokości 30–60%, na mleko i wyroby mleczne 30–40%, na zboża i mąki 20–25%, na cukier 40%. Dodatkowymi instrumentami polityki celnej stosowanymi w tym okresie były podatek importowy oraz opłaty wyrównawcze. Podatek importowy obowiązywał od 1 stycznia do 31 grudnia 1994 r. w wysokości 6% podstawy opodatkowania, którą była wartość celna towaru powiększona o cło.

Opłaty wyrównawcze obowiązywały wobec towarów rolno-spożywczych od czerwca 1994 r. do lipca 1995 r. Zasady ich stosowania regulowała ustawa z 4 lutego 1994 r. Wpływy z ich tytułu były przeznaczane na dotację dla Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa.

W związku z przystąpieniem do Światowej Organizacji Handlu (WTO) Polska musiała znieść opłaty wyrównawcze, ponieważ porozumienie zobowiązywało kraje członkowskie do rezygnacji ze wszystkich innych niż cła instrumentów ochrony przed konkurencją zagraniczną. Wszystkie te mechanizmy miały zostać zamienione na cła. Skorygowane (staryfikowane) cła miały być następnie zmniejszone o 36% w ciągu 6 lat (w tempie 6% rocznie).

Państwa będące członkami WTO stosują cztery rodzaje stawek celnych, z których największe znaczenie mają autonomiczne i konwencyjne². Stawki konwencyjne są z reguły niższe od autonomicznych, chociaż w przypadku artykułów rolnych i spożywczych jest zwykle odwrotnie. Jeśli stawka konwencyjna jest wyższa od autonomicznej, to stosowana jest autonomiczna.

W 1996 r. podniesiono stawki autonomiczne na mięso i wyroby stawki autonomiczne do poziomu 30–60%, na mleko i wyroby mleczne 35–80% oraz wprowadzono do taryf celnych stawki konwencyjne. Na mięso i wyroby wyniosły one 26–105%, na mleko i wyroby mleczne 140–220%, na zboża i mąki 22–88%, na cukier 112%. Stawki autonomiczne pozostały prawie bez zmian do 1999 r., natomiast konwencyjne są systematycznie zmniejszane.

Wyjątkowo wysokie stawki konwencyjne na niektóre produkty żywnościowe dawały Polsce dużą swobodę w ustalaniu ceł. Ponieważ były one wyższe niż autonomiczne, faktycznie obowiązywały autonomiczne. Wysokość tych ostatnich nie podlega ograniczeniom, a sposób ich określania jest wewnętrzną sprawą danego państwa.

Cła, podatki importowe i opłaty wyrównawcze nie są jedynymi instrumentami polityki celnej. Chroniąc rynek wewnętrzny, państwo może wprowadzić czasowe zakazy lub ograniczenia przywozu lub wywozu określonych towarów oraz różne formy ograniczeń ilościowych (kwoty eksportowe i importowe, kontyngenty celne, plafony celne).

W badanym okresie stale stosowany był zakaz wywozu gęsi żywych i jaj gęsich związany z ochroną rodzimej produkcji. Ograniczenia przywozu drobiu obowiązywały w latach 1993–1995. Jednocześnie ograniczenie przywozu i wywozu stosowano wobec mleka, wyrobów i przetworów mlecznych w latach 1993–1994. Ograniczenie takie powoduje konieczność uzyskania pozwolenia, co umożliwia państwu sprawowanie kontroli nad obrotem zagranicznym. W późniejszym okresie zrezygnowano z ograniczeń, które zastąpiono wprowadzeniem opłat wyrównawczych, a następnie podniesionymi cłami.

Instytucje, których celem jest realizacja polityki rolnej państwa

W latach dziewięćdziesiątych powstały trzy agencje rządowe: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) i Agencja Rynku Rolnego (ARR). Ich działalność zostanie pokrótce omówiona poniżej.

²Stawki konwencyjne są stosowane wobec krajów, które mają klauzulę najwyższego uprzywilejowania, autonomiczne wobec pozostałych.

Poprzednikiem **Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa** był Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR), który powstał w czerwcu 1992 r. Środki finansowe, jakimi dysponował zostały przeznaczone na oddłużenie prywatnych gospodarstw rolniczych oraz udzielenie preferencyjnych kredytów modernizacyjnych.

Zadania FRiOR przejęła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, utworzona na mocy ustawy z 29 grudnia 1993 r. Do jej zadań należy wspieranie: inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa, poprawy struktury agrarnej, przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy, rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej rolnictwa, i innych.

Nadzór ogólny nad ARiMR sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi), natomiast w zakresie gospodarki finansowej Minister Finansów. ARiMR przeznacza środki, jakimi dysponuje na:

- dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych,
- dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych,
- dofinansowanie rozwoju infrastruktury technicznej na terenach wiejskich,
- dopłaty do oprocentowania kredytów na likwidację skutków klęsk żywiołowych.

ARiMR udziela ponadto gwarancji i poręczeń na kredyty inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i działach specjalnych, na zakup gruntów rolnych oraz dla młodych rolników.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została powołana Ustawą z 19 października 1991 r. AWRSP jest państwową jednostką prawną, nad którą nadzór sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do wyodrębnionego mienia państwowego, tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Proces przejmowania majątku pochodzącego z byłych PGR-ów zakończył się w 1995 r. (najwięcej – 44,2% gruntów od tych gospodarstw przejęto w 1993 r.). Poważny problem stanowiło wysokie zadłużenie tych gospodarstw wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, zobowiązań wobec ZUS, budżetu i pozostałych wierzycieli. Do końca grudnia 1999 r. wielkość tych zobowiązań wynosiła ogółem 1989 mln zł i była regulowana w ramach bankowych postępowań ugodowych, układów ratałnych z ZUS i innych.

Przejmowanie gruntów z zasobów Państwowego Funduszu Ziemi postępowo zdedykowane wolniej, co wynikało głównie z nieuporządkowanego stanu prawnego nieruchomości, a często również z niezgodności stanu faktycznego z danymi w rejestrach ewidencyjnych.

AWRSP przejęła do końca 1999 r. 4666 tys. ha gruntów. Zagospodarowanie ich odbywało się w drodze oddania w dzierżawę, sprzedaży, przekazania w administrowanie oraz w tymczasowy zarząd. Dominującym kierunkiem była dzierżawa. Do końca 1999 r. wydzierżawiono 57,7% gruntów (2692 tys. ha), sprzedano 18,1% (846 tys. ha), nieodpłatnie przekazano upoważnionym podmiotom³ 3,9% (182 tys. ha), przekazano w administrowanie 2,9% (135 tys. ha), przekazano w trwały zarząd i wieczyste użytkowanie 2,6% (123,5 tys. ha), wniesiono do spółek 0,3% (14 tys. ha), a do rozdysponowania pozostało 14,4% (671 tys. ha).

Umowy dzierżawy były zawierane po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego, od którego można było odstąpić w pewnych warunkach. Dzierżawione były grunty i budynki, natomiast majątek obrotowy i trwały ruchomy musiał zostać wykupiony (płatności mogły być rozłożone na raty). Czynnosc dzierżawny kształtował się w 1999 r. przeciętnie na poziomie równowartości 1,7 dt pszenicy za 1 ha.

Sprzedaż nieruchomości następowała z uwzględnieniem prawa pierwokupu, stosownie do przepisów kodeksu cywilnego. W przeciwnym przypadku nieruchomości podlegały sprzedaży w trybie przetargu. Ceny uzyskiwane za grunty sprzedawane przez Agencję były niższe niż średnie ceny w obrocie prywatnym. W 1999 r. średnia cena wyniosła 3684 zł przy średniej cenie w obrocie prywatnym 3946 zł.

Cudzoziemcy i spółki z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego mogli nabyć lub wydzierżawić nieruchomości z ZWRSP pod warunkiem uzyskania zezwolenia. Do końca 1999 r. Agencja sprzedała podmiotom z większościowym udziałem zagranicznym 367 ha gruntów (0,04% gruntów sprzedanych), natomiast spółkom z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego 23 tys. ha (3% gruntów sprzedanych).

Należy podkreślić, że począwszy od 1996 r. AWRSP jest samodzielna finansowo (w latach 1996–1997 przekazano na jej rzecz z budżetu jedynie niewielkie kwoty przeznaczone na wykup gruntów).

Podstawy prawne funkcjonowania **Agencji Rynku Rolnego** określiła ustawa z 7 czerwca 1990 r. znowelizowana 2 lutego 1996 r. Agencja Rynku Rolnego jest państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów. Jej zadaniem jest realizacja polityki interwencyjnej państwa w celu stabilizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochrona dochodów uzyskiwanych z rolnictwa.

Określone wyżej zadania Agencja wykonuje przede wszystkim poprzez interwencyjny zakup i sprzedaż produktów rolnych, gromadzenie państwowych

³Głównie lasom państwowym, kościołom i gminom.

rezerw produktów rolnych i gospodarowanie nimi. Dochody ARR pochodzą ze sprzedaży zakupionych produktów oraz z budżetu.

Działania interwencyjne państwa prowadzone przez ARR koncentrowały się na rynku zbóż konsumpcyjnych (pszenicy i żyta), mleka (masła i chudego mleka w proszku) oraz mięsa (żywiec wieprzowy i wołowy). W niewielkim stopniu dokonywane były zakupy (i sprzedaż) innych produktów – przetworów ziemniaczanych, cukru, miodu i wełny.

Zakupy interwencyjne ARR realizowała po cenach interwencyjnych (zwykle wyższych od rynkowych), natomiast sprzedaży dokonywano w drodze przetargów. Wpływ ARR na poziom cen produktów rolnych, zwłaszcza w przypadku rynku zbóż, był z pewnością istotny ze względu na wielkość obrotów realizowanych za jej pośrednictwem (w latach 1997–1998 jej działania objęły ponad 20% obrotów rynkowych). Ponieważ jednak począwszy od 1996 r. operacje związanych ze zmianą stanu rezerw państwowych zostały objęte tajemnicą państwową, badanie działalności ARR stało się w istotnym stopniu utrudnione. Udział zakupów związanych z uzupełnianiem rezerw państwowych był dosyć duży, np. w 1998 r. stanowił 43,2% całkowitych wydatków, a w przypadku mięsa aż 100%.

Podatki i ubezpieczenia społeczne rolników

Podstawowe informacje związane z podatkami i ubezpieczeniami społecznymi podano w tabeli 2.

Podatek rolny stanowi dochód gmin na podstawie ustawy o finansowaniu gmin z 10 grudnia 1993 r. (DzU z 1993 r., Nr 129, poz. 600). Opodatkowaniu podlegają grunty gospodarstw rolnych, a jego podstawą jest liczba hektarów przeliczeniowych. Wartości współczynników przeliczeniowych hektarów fizycznych na przeliczeniowe zależą od klasy bonitacji ziemi, rodzaju użytków rolnych oraz od okręgu podatkowego, w którym położone są grunty.

Podatek rolny jest płatny kwartalnie, a jego wysokość z 1 ha przeliczeniowego za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 2,5 dt żyta, obliczoną według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały poprzedniego roku. Sposób wyznaczania podatku rolnego wskazuje, że ma on charakter majątkowy, a nie dochodowy oraz że wymiar jego jest niewielki.

W tabeli 2 przedstawiono wpływy z podatku rolnego i dla porównania podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. W 1997 r. wpływy z podatku rolnego w stosunku do wpływów z podatku dochodowego (łącznie od osób fizycznych i prawnych) stanowiły 1,8% (w 1998 r. 1,6%). Jeśli nawet uwzględni się fakt, że podatki dochodowe płaci więcej osób niż podatki rolne, to można stwierdzić, że wysokość podatku rolnego jest niska.

Dochody z działalności rolniczej są zwolnione od podatku dochodowego z wyjątkiem dochodów z działów specjalnych (uprawy w szklarniach, fermowa hodowla i chów drobiu i inne).

Produkty rolne były zwolnione z podatku od towarów i usług (VAT), podobnie jak część artykułów spożywczych. Wobec pozostałych stosowano stawkę 7%, tylko nielicznych dotyczyła stawka 22%. Z podatku VAT zwolnione były także usługi w zakresie rolnictwa i leśnictwa.

Tabela 2

Przeciętna roczna wysokość podatku rolnego dla 1 gospodarstwo, wpływy z podatku rolnego, podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych oraz liczby emerytów i rencistów oraz przeciętna wysokość świadczenia

Wyszczególnienie	Lata									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Przeciętna roczna wysokość podatku rolnego dla 1 gospodarstwa indywidualnego w zł ¹⁾	70	62	135	171	207	270	321	340	–	
Wpływy z podatku rolnego w mln zł	186	174	371	418	520	671	777	811	765	
Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w mln zł	–	5 062	6 257	6 828	8 837	10 730	13 264	14 809	15 060	
Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w mln zł	–	7 226	11 942	17 376	23 512	26 172	29 942	34 664	23 115	
Liczba emerytów w tys. Przeciętna miesięczna emerytura w zł (netto od 1992 r.)	1 255 79	1 360 96	1 333 131	1 297 194	1 258 262	1 212 327	1 176 403	1 139 469	1 098 590 ²⁾	
Liczba rencistów w tys. Przeciętna miesięczna renta w zł (netto od 1992 r.)	517 81	608 99	669 129	722 185	762 240	785 294	793 360	796 419	796 529 ²⁾	

Źródło: Badania własne na podstawie danych GUS [6], [7].

¹⁾Przeciętną roczną wysokość podatku rolnego dla 1 gospodarstwa indywidualnego obliczono, dzieląc wpływy od gospodarstw indywidualnych przez liczbę gospodarstw. Wpływy z podatku rolnego od gospodarstw indywidualnych obliczono przy upraszczającym założeniu, że na 1 ha przeliczeniowy składa się tyle samo hektarów fizycznych w przypadku gospodarstw indywidualnych co ogółem.

²⁾Świadczenie brutto.

Ubezpieczenia społeczne rolników reguluje ustawa z 20 grudnia 1990 r. (DzU z 1991 r., Nr 7, poz. 24) wraz z późniejszymi nowelizacjami. Ubezpieczenie obejmuje rolnika (którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny) i domownika rolnika.

Obsługą ubezpieczonych i świadczeniobiorców zajmuje się Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Prowadzi ona dwa rodzaje ubezpieczeń:

- wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników),
- emerytalno-rentowe (fundusz emerytalno-rentowy).

Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników jest osobą prawną, tworzony jest ze składek, które zapewniają pełne pokrycie jego wydatków. Składki płatne są kwartalnie, a ich wysokość określa prezes KRUS w Monitorze Polskim (w 1999 r. składka kwartalna wynosiła 54 zł).

Wyplata świadczeń z funduszu emerytalno-rentowego gwarantowana jest przez państwo. Jest on tworzony ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, z refundacji ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (na emerytury i renty z innego ubezpieczenia społecznego) i uzupełniającej dotacji budżetu państwa. Składka kwartalna na każdego ubezpieczonego wynosi 30% emerytury podstawowej.

Z powyższych ustaleń wynikają dwa istotne wnioski. Po pierwsze – składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe nie ma powiązania z dochodem uzyskiwanym przez rolnika. Po drugie – ze względu na wysokość składki, większość środków na finansowanie świadczeń pochodzi z budżetu państwa.

Powszechne ubezpieczenia zdrowotne obejmowały również rolników. Jeśli rolnik prowadził działy specjalne produkcji, to podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne była deklarowana kwota odpowiadająca dochodowi ustalonymu dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Dla pozostałych rolników i pracujących z nim domowników składka wynosiła jedną drugą kwoty odpowiadającej cenie połowy kwintala żyta z jednego hektara przeliczeniowego UR w prowadzonym gospodarstwie. Składkę tę opłacała Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jej wysokość była bardzo niska, czego konsekwencją były niskie dochody kas z regionów rolniczych, odbijające się na poziomie świadczonych usług.

Podsumowanie

Najważniejsze elementy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie obejmują:

- 1) ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,

- 2) preferencyjny system podatkowy,
- 3) wysokie cła na produkty rolne,
- 4) interwencje na rynku produktów rolnych,
- 5) dopłaty do kredytów rolniczych.

W prawie wszystkich wymienionych dziedzinach zakres interwencjonizmu w latach 90. powiększał się. Ponadto, ze względu na zacofanie rolnictwa, nie wydaje się możliwe zrezygnowanie z niego. Istotna jest jednak kwestia, aby przeznaczane środki dawały w efekcie pożądane zmiany ekonomicznie i społeczne.

Analiza danych o sytuacji polskiego rolnictwa potwierdza powszechne przekonanie o stagnacji, a czasem wręcz o regresie tej dziedziny gospodarki. Świadczy o tym spadek plonów (plony zbóż podstawowych z 1 ha wynosiły w 1990 r. 33,2 dt, natomiast w 1999 r. – 28,5 dt), zmniejszanie się liczby zwierząt gospodarki na 100 ha użytków rolnych (z 65 przeliczeniowych sztuk dużych w 1990 r. do 46,7 w 1999 r). Obniżanie nakładów inwestycyjnych w rolnictwie występuje mimo zwiększania kwot przeznaczanych przez państwo na dopłaty do kredytów rolniczych. Niekorzystnie przedstawia się również relacja eksportu do importu produktów rolnictwa. Polska z eksporterem żywności stała się jej importerem. Tendencje te występują mimo zabiegów ze strony państwa polegających na wzmacnianiu ochrony celnej.

W rolnictwie pracuje jedna czwarta ludności, a jej udział w wytworzeniu wartości dodanej w latach 90. kształtował się na poziomie mniej więcej 6%. Wynik ten świadczy o bardzo niskiej wydajności pracy. Niska jest również przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego – poniżej 7 ha. Również tu, mimo prowadzenia przez państwo zabiegów w celu prywatyzacji majątku państwowego, nie nastąpiła poprawa.

Nie rozwiązany jest również problem opodatkowania rolnictwa. Udział podatków rolnych w dochodach gmin jest bardzo mały, a ich wymiar niski i nie zależy od dochodów uzyskiwanych z gospodarstwa. Rolnictwo nie zostało objęte podatkami dochodowymi. System ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych finansowany jest głównie przez państwo. Finansowanie to dotyczy zarówno biednego, jak i bogatego rolnika.

Interwencja państwa w rolnictwie służy przede wszystkim podtrzymaniu dochodów uzyskiwanych z prowadzenia gospodarstwa rolniczego. Jest to uzasadnione ze względu na obniżanie się tych dochodów, jak również z uwagi na bezrobocie, nie pozwalające na odejście dużych grup ludności rolniczej do innych działów gospodarki. Można mieć jedynie nadzieję, że rozwój gospodarczy kraju, który niewątpliwie nastąpi po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej, umożliwi pozytywne zmiany również w rolnictwie.

Literatura

- ADAMOWICZ M.: Ewolucja polityki rolnej w procesie transformacji rynkowej i integrowania Polski z Unią Europejską. [w:] *Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską*. Tom IV. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1996.
- Dzienniki Ustaw z lat 1989–1999.
- OLESZKO B., JEŻYŃSKA S., TARASIUK: *Prawo rolne – wybrane zagadnienia – przepisy orzecznictwo*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków-Lublin 1997.
- Praca zbiorowa pod redakcją A. Wosia: *Encyklopedia Agrobiznesu*. Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1998 r., AWRSP, Warszawa 1999.
- Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1999 r., AWRSP, Warszawa 2000.
- Rocznik Statystyczny GUS 1999. GUS, Warszawa 2000.
- Rocznik statystyczny Rolnictwa 1998. GUS, Warszawa 1999.

Government Intervention Policy towards Agriculture in Poland in the Nineties

Abstract

In this article the scope of the government policy tools principally applied in Polish agriculture in the nineties is presented. These tools include legislation, financial resources, international agreements, custom regulations, the institutions completing the agricultural policy, tax burdens on farmers and agricultural social insurance.

Presented information indicates, that with the exception of the beginning of the nineties, the level of the government intervention was high.

Finally, the paper evaluates the efficiency of the government policy towards an agriculture.