

Piotr Golasa

Wydatki budżetu państwa na sektor rolny i KRUS w latach 2004-2008

Expenditure in polish national budget on agriculture sector and KRUS (2004-2008)

W artykule przedstawiono wydatki budżetu państwa na zadania związane z rolnictwem i ubezpieczeniami społecznymi rolników w latach 2004-2008. Zwrócono uwagę na potrzebę rozróżnienia tych dwóch rodzajów wydatków z racji ich zupełnie różnego charakteru. Stwierdzono, iż wydatki na rolnictwo w badanym okresie wzrastały z ok. 11 mld zł w 2004 roku do 38 mld zł w 2008 roku. Natomiast wydatki związane z KRUS pozostawały na praktycznie niezmiennym poziomie ok. 15 mld zł, co było spowodowane znaczącym spadkiem świadczeniobiorców. W podsumowaniu zwrócono uwagę na potrzebę zmian w obu sektorach. W przypadku wydatków na rolnictwo miałyby one polegać na planowaniu wydatków w układzie zadaniowym, natomiast jeżeli chodzi o KRUS wymaga to znacznie głębszej reformy.

Wstęp

Polityka rolna uznawana jest za część składową polityki żywnościowej. Według B. Winiarskiego jest ona „praktyką społeczno-gospodarczą władz politycznych i państwowych w odniesieniu do wsi i rolnictwa lub też umiejętnością (sztuką) podejmowania racjonalnych decyzji w sprawie wsi i rolnictwa¹”. Możliwość oddziaływania na wieś i rolnictwo, państwo ma dzięki szerokiej pałecie narzędzi, a w szczególności instrumentów finansowych. O randze problematyki rolnictwa oraz jego znaczeniu dla państwa, świadczy między innymi poziom wydatków przeznaczanych w budżecie na ten sektor gospodarki sięgający 50 mld zł (w 2008 roku). Powstaje jednak pytanie o racjonalność i efektywność wykorzystania tych środków. W obecnej sytuacji wystarczy, iż środki zostaną rozdysponowane w ramach limitu, zgodnie z przeznaczeniem oraz obowiązującymi przepisami, aby zostały uznane za wydatki zasadne i poprawne². Coraz częściej zaczyna dostrzegać się problematykę celowości i efektywności wydatków publicznych. Naprzeciw temu podejściu wychodzi koncepcja budżetu zadaniowego, polegająca na zarządzaniu środkami publicznymi przez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele, ustalone na rzecz osiągnięcia konkretnych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonych mierników³. Jednak

¹ B. Winiarski. (red.): Polityka gospodarcza: PWN, Warszawa, 2006, s.265

² E. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak: Budżet zadaniowy, materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2007.s.7

³ M. Podstawka (red.): Finanse, Warszawa, 2010, s. 136

w przypadku wydatków na rolnictwo i KRUS mamy do czynienia z tradycyjnym budżetowaniem. Jego skutki można prześledzić dzięki danym zamieszczonym w dalszej części tego artykułu.

Wydatki budżetu państwa na rolnictwo

W polskich realiach wyróżnia się wydatki na rolnictwo z KRUS oraz bez uwzględnienia KRUS. Rozróżnienie to ma mocne podstawy praktyczne. Wydatki na KRUS oznaczają dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego i z racji głównych beneficjentów tego funduszu jakimi są rolnicy, utożsamiane są często z wydatkami na rolnictwo. Ponieważ wydatki te w pewnych okresach wynosiły nawet pięciokrotność sum skierowanych na pozostałe kierunki wsparcia rolnictwa, rozróżnienie to wydaje się jak najbardziej zasadne. Należy również stwierdzić, że transfery te mają charakter socjalny. Owszem trafiają na polską wieś, jednak nie są adresowane do gospodarstw rolnych. Jest to o tyle ważne rozróżnienie, gdyż głównym powodem reformy systemu finansów publicznych w rolnictwie (zwiększenia obciążeń fiskalnych gospodarstw rolnych i składek na ubezpieczenia społeczne), sugerowanym przez niektórych ekonomistów i polityków jest właśnie wysoki poziom wsparcia rolnictwa.⁴ Stąd podawanie tych wielkości łącznie powoduje mniej klarowny obraz sytuacji wydatków budżetowych.

Wydatki budżetu państwa na rolnictwo zawarto w Tabeli 1.

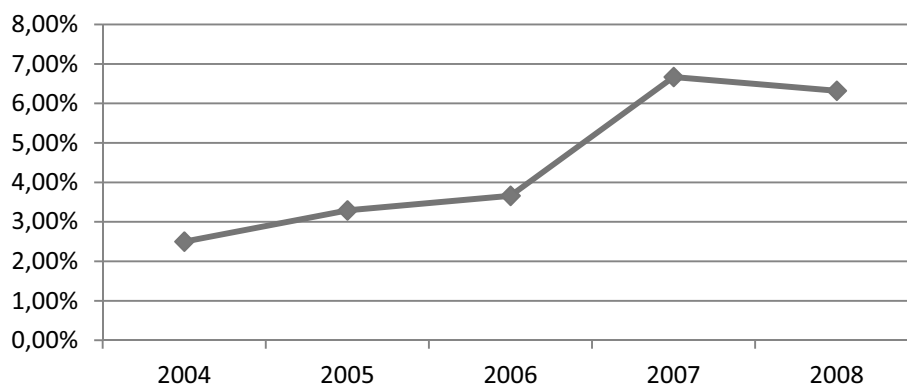
Tabela 1: Wydatki budżetu państwa na rolnictwo w latach 2004-2008 (bez wydatków KRUS) w mln zł

Kategoria wydatków	2004	2005	2006	2007	2008
Rolnictwo (32)	535,5	483,2	510,5	669,2	570,6
Rozwój wsi (33)	1323,1	1335,3	1307,9	9006,2	15289,4
Rynki rolne (35)	785	593,1	181,4	493,7	1379,6
Budżety wojewodów (85)	680	633,9	900	1152	789,7
Rezerwy celowe (83)	2398	4953,8	5472,4	5794	6766,7
Środki UE	5352,2	8528,4	10927,5	11814	12939,4
Razem	11073,8	16527,7	19299,7	28929,1	37735,4

Źródło: Czyżewski A., Poczta A., Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE, Roczniki Naukowe SERIA, T. IX, z. 1, s. 90 oraz Czyżewski A., Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2008 rok.

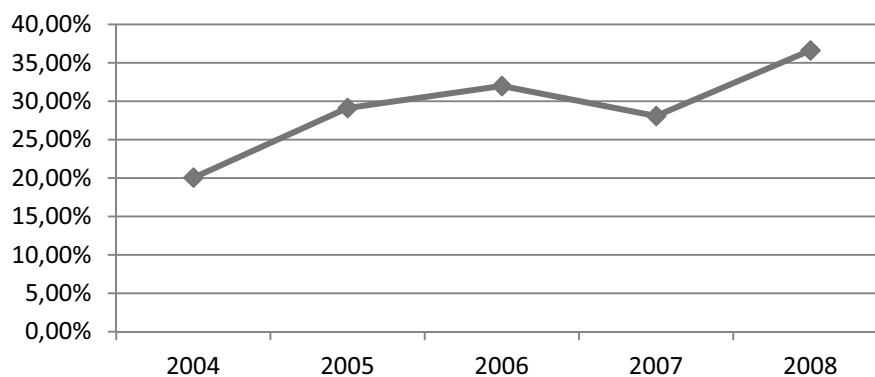
⁴ A. Szymecka: Wieś i rolnictwo a reforma finansów publicznych, Zeszyty BRE Bank-Case, nr. 94/2008, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, s. 26

W przedstawionym w tabeli 1 okresie wydatki na rolnictwo wzrastały zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym, z 11 073 mln zł w 2004 roku do 377 735 mln zł w roku 2008. Udział tych wydatków w ogólnych wydatkach budżetowych wzrósł z 2,5% do blisko 4%. Jest on szczególnie widoczny po roku 2005.



Wykres 1: Udział wydatków na rolnictwo (bez wydatków KRUS) w budżecie państwa w latach 2000-2008
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: sprawozdania z wykonania budżetu z 2008 roku, ustaw budżetowych na lata 2004, 2005, 2006, 2007,

Wzrost ten spowodowany jest zwiększeniem znaczenia środków unijnych we wsparciu polskiego rolnictwa. Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku udział środków unijnych w wydatkach na rolnictwo zwiększył się z 20% do 36% w 2008 roku.



Wykres 2: Udział środków UE w wydatkach na rolnictwo
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: sprawozdania z wykonania budżetu z 2008 roku, ustaw budżetowych na lata 2004, 2005, 2006, 2007,

A. Czyżewski i A. Poczta wskazują na dwie przyczyny takiej sytuacji. Po pierwsze do roku 2004 środki uzyskiwane były z programów PHARE i SAPARD, które

wymagały wcześniejszego wkładu środków własnych oraz obwarowane były skomplikowanymi procedurami. Stąd w ograniczony sposób środki te wykorzystywane były przez rolników. Natomiast po roku 2004 rząd zobligowany był do tego aby w budżecie, w rezerwach celowych, zabezpieczyć odpowiednie środki na współfinansowanie funduszy strukturalnych, zadań WPR oraz płatności bezpośrednich⁵. Należy również zauważyć, iż w okresie tym wydatki na działy 32-Rolnictwo, 33-Rozwój wsi i 35-Rynki rolne charakteryzowały się tendencją spadkową. Łącząc ten fakt ze wzrostem wydatków ze środków unijnych można stwierdzić, iż kolejne rządy pozostawiały ciężar wsparcia polskiego rolnictwa Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Porównując wydatki budżetowe Polski na rolnictwo z innymi krajami UE należy zauważyć, że kształtują się one na dosyć wysokim poziomie. W 2006 roku wydatki te stanowiły 0,4% PKB, co stawiało Polskę na 5 miejscu wśród krajów członkowskich. Dla porównania wskaźnik ten dla Niemiec wynosił 0,17% PKB a dla Francji 0,13% PKB⁶

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

System ubezpieczeń społecznych rolników został wyodrębniony z systemu ogólnego. Główną rolę odgrywa w nim, funkcjonująca na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. System ten pełni rolę dopełniającą w stosunku do powszechnego ubezpieczenia społecznego. Oznacza to, że obejmuje generalnie jedynie tych rolników dla których gospodarstwo rolne stanowi jedyne źródło utrzymania⁷. Ubezpieczeniu społecznemu podlegają z mocy prawa rolnicy, których gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny oraz pracujący z nimi domownicy będący obywatelami polskimi lub państw członkowskich UE. Za rolnika uważa się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym⁸.

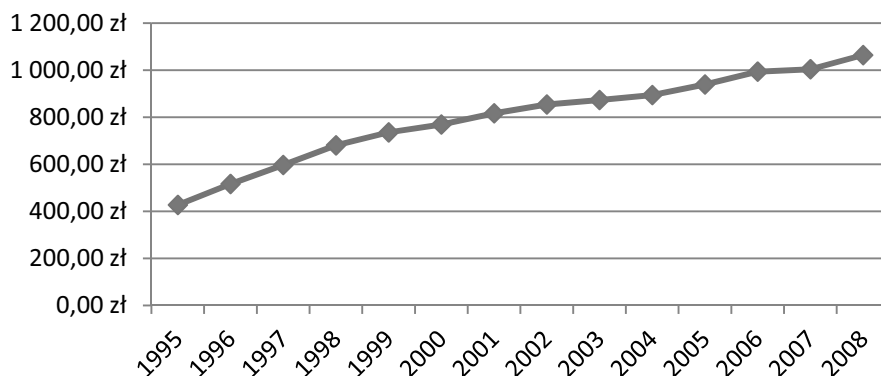
Do 2009 roku rolnicy obciążeni byli kwartalną składką na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w wysokości 30% najniższej emerytury, co w wymiarze rocznym daje wartość 120% emerytury minimalnej. Inaczej przedstawia się natomiast wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Wysokość rocznej łącznej składki prezentuje się następująco.

⁵ A. Czyżewski, A. Poczta: Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE, , Roczniki Naukowe SERIA, T. IX, z. 1, s. 90

⁶ B. Wieliczko: Pomiar finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD, IERiGŻ, 2008, s.67

⁷ C. Siekierski: Ubezpieczenie społeczne rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa,2002 , s. 9

⁸ Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990, Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24



Wykres 3: Wysokość rocznej składki na ubezpieczenie społeczne rolników w latach 1995-2008
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS

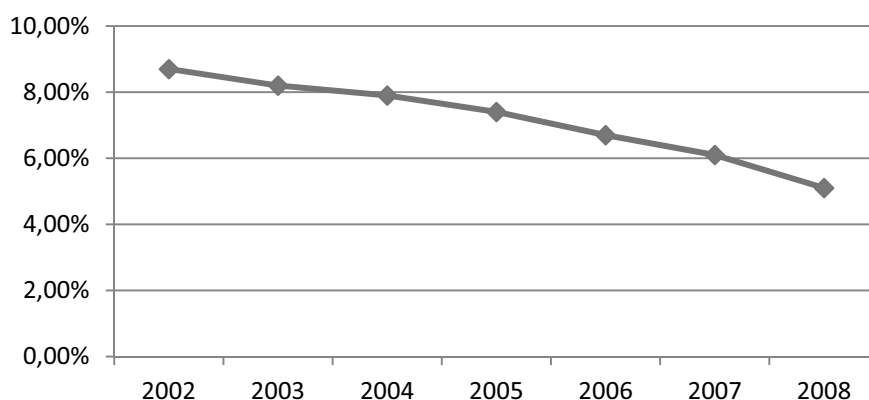
Wprowadzona w 2009 roku reforma, uzależniła składkę ubezpieczenia od wielkości gospodarstwa rolnego. Jej wzrost ma jednak charakter marginalny. Ponieważ składki na to ubezpieczenie są stosunkowo niskie a liczba świadczeniobiorców jest niewiele mniejsza od ubezpieczonych, Fundusz Emerytalno-Rentowy każdego roku musi być zasilany z budżetu państwa. Wielkość tych transferów zaprezentowano w Tabeli 2.

Tabela 2: Wydatki budżetowe na zadania obsługiwane przez KRUS w latach 2004-2008, przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego, Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego w mln zł

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki Państwa na KRUS	15607,6	14538,1	14989,8	15151,9	15771,4
F. Emerytalno-Rentowy					
Dotacja z budżetu państwa	15120	14710	14932,7	14377,2	14867,9
Przychody własne	1150,2	1106,5	1238,1	1201,1	1267,7
	1 081	1 070	1 174		
Składki	264	986	157	1187,1	1 225
Inne przychody	26,7	70,1	34	14	43
F. Prewencji i rehabilitacji					
Dotacja z budżetu państwa	29,1	2,5	4	4,5	5
Odpis z FS	5,7	25,7	21,5	23,5	27,7
Pozostałe przychody	0,2	0,2	0,1		
F. Administracyjny					
Odpisy z FER	356	366	370	375	380
Odpisy Z FS	25,6	41,1	40	46	50
Pozostałe przychody	92,7	100,7	85,9	82,7	88,2

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za lata 2004-2008

Najwyższe dofinansowanie ze strony państwa otrzymywał Fundusz Emerytalno-Rentowy, w którym składki ubezpieczonych pokrywają jedynie 7,5% wydatków funduszu. Wysoki poziom dofinansowania ubezpieczeń rolniczych świadczy o niezwykle dużej roli redystrybucyjnej państwa w kształtowaniu dochodów rolniczych⁹. Należy zatem stwierdzić, że rolniczy system ubezpieczeń społecznych jest instrumentem służącym redystrybucji dochodów, między ludnością rolniczą a resztą społeczeństwa. Analizując jednak dane zamieszczone na Wykresie 4, można wnioskować, że od pewnego czasu to wsparcie finansowe charakteryzuje się tendencją spadkową.

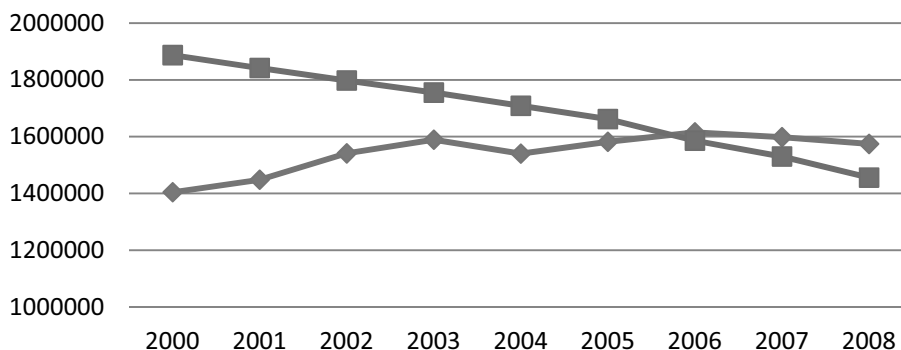


Wykres 4: Udział wydatków na KRUS w wydatkach budżetu państwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS „Roczników statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej” oraz sprawozdań z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS

W okresie 2002-2008 udział wydatków na zadania finansowane przez KRUS w budżecie państwa miał wyraźną tendencję malejącą. W przeciągu sześciu lat spadł on z 8,7% do 5,1%. Sytuacja ta spowodowana była głównie zmianą stosunku liczby świadczeniobiorców do osób ubezpieczonych oraz wzrostem wydatków budżetowych na inne cele.

⁹ R. Przygodzka: Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002, s. 151



Wykres 5: Liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców w KRUS
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie: danych KRUS

W roku 2000 różnica pomiędzy ubezpieczonymi a świadczeniobiorcami wynosiła niemal 500 tys. osób. Do roku 2008 można zaobserwować znaczący spadek świadczeniobiorców, przy wzroście liczby ubezpieczonych. W roku 2006 wielkości te praktycznie zrównały się. Dzięki temu procesowi wielkość transferów z budżetu państwa dla KRUS od kilku lat pozostaje na niezmiennym poziomie. Nadal jednak są to istotne kwoty, które służą jako koronny argument dla zwolenników reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników. W wielu pracach pojawia się krytyka konstrukcji systemu ubezpieczeń emerytalnych, gdyż uważany on jest za kolejny instrument wsparcia rolnictwa, stwarzający uprzywilejowaną pozycję wobec innych grup społeczno-zawodowych¹⁰. Postuluje się włączenie rolników do systemu ogólnego lub uzależnienie składek od wielkości gospodarstwa (przy ich znaczącym zwiększeniu w przypadku gospodarstw największych). Ta ostatnia propozycja wprowadzona w życie została w 2009 roku. Od 1 października 2009 roku po nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wysokość składki na ubezpieczenia społeczne została uzależniona od wielkości gospodarstwa. Dla rolników posiadających gospodarstwa o powierzchni do 50 ha jest to składka podstawowa wynosząca 10% podstawowej emerytury. Dla właścicieli gospodarstw o powierzchni 50 do 100 ha liczona jest według algorytmu: składka podstawowa + 12% najniższej emerytury, dla 100 - 150 ha składka podstawowa + 24% najniższej emerytury, dla 150 - 300 ha składka podstawowa + 36% najniższej emerytury a dla gospodarstw powyżej 300 ha składka podstawowa + 48% najniższej emerytury. W IV kwartale 2009 roku składki te miały wysokość 68zł miesięcznie dla gospodarstw do 50 ha oraz 392 zł dla gospodarstw największych. Jednak z wyliczeń KRUS wynika, że reforma ta objęła jedynie 16 tys. rolników, więc jej znaczenie dla ogólnej sytuacji jest niewielkie. Potwierdziła się w ten sposób opinia wyrażona przez C. Siekierskiego, że nawet wzrost składki o 100%

¹⁰ K. Duczkowska-Małysz: Modernizacja wsi i rolnictwa a reforma finansów publicznych, autoryzowane wystąpienie, www.pte.pl/pliki/.../Reforma%20fin.publ.%20a%20modernizacja.doc, 25.02.2010

wpłyne na zmniejszenie dotacji budżetowej jedynie o 6%, a poziom jej ściągalności wynosiłby 50%¹¹.

Wnioski

Przedstawione dane pokazują znaczenie szeroko rozumianych wydatków na rolnictwo w budżecie państwa. Jednak należy tu mocno rozgraniczyć dwa rodzaje wydatków: rzeczywiście skierowane do tego sektora oraz wydatki związane z funkcjonowaniem rolniczych ubezpieczeń społecznych. W okresie kryzysu finansów publicznych coraz częściej powstają pytania o ich celowość oraz efektywność wykorzystania tych dużych środków. Pojawiają się sugestie o gruntownej reformie tego sektora finansów publicznych. W przypadku tej pierwszej grupy wydatków uzasadnione wydają się wprowadzenie planowania wydatków w układzie zadaniowym. Wymagać to będzie identyfikacji celów oraz określenia mierników. W przypadku wydatków związanych z ubezpieczeniami społecznymi rolników takie działania nie wydają się wystarczające. Mimo poprawiającej się sytuacji, nadal występuje duża nierównowaga pomiędzy wpływającymi składkami a wypłatami na rzecz rolników. System ten potrzebuje głębszej reformy niż ta, która została wprowadzona w 2009 roku. Jednak musi ona zostać wprowadzona w sposób rozważny, poprzedzona badaniami o jej wpływie na funkcjonowanie gospodarstw rolnych.

Literatura

Czyżewski A., Poczta A., Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE, , Roczniki Naukowe SERIA, T. IX, z. 1

Duczowska-Małysz K., Modernizacja wsi i rolnictwa a reforma finansów publicznych, autoryzowane wystąpienie, www.pte.pl/pliki/.../Reforma%20fin.publ.%20a%20modernizacja.doc, (dostęp 25.02.2010)

KRUS: sprawozdania z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS za lata 2002-2008

Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M.,: Budżet zadaniowy, materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2007

Podstawka M., (red): Finanse, Warszawa, 2010

Przygodzka R., Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002

Siekierski C., Ubezpieczenie społeczne rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002

¹¹ C. Siekierski: Ubezpieczenie społeczne rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002, s. 9

Sprawozdanie z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS za lata 2004-2008

Szymecka A., Wieś i rolnictwo a reforma finansów publicznych, Zeszyty BRE Bank-Case, nr 94/2008, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

Ustawy budżetowe na lata 2004-2008

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990, Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24

1. Wieliczko B., Pomiar finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD, IERiGŻ, 2008, s. 67
2. Winiarski B., (red) Polityka gospodarcza, PWN, Warszawa, 2006

Summary

The article presents the state budget expenditure on tasks related to agriculture and social security of farmers in 2004-2008. Attention is paid to need to distinguish these two types of expenditure due to their completely different nature. It was found that agricultural expenditure over the period increased from approximately 11 billion zł in 2004 to 38 billion zł in 2008. However KRUS expenses remained practically unchanged at around 15 billion zł, which was caused by the significant decrease of beneficiaries. The summary drew attention to need for change in both sectors. In the case of agricultural expenditure, they would have to rely on the planning of expenditure in the performance budget, but KRUS requires a much deeper reform.

Informacje o autorze:

Dr Piotr Gołasa

Katedra Polityki Europejskiej,
Finansów Publicznych i Marketingu
Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie
e-mail: piotr_golasa@o2.pl