

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

**Finanse publiczne**

Redaktorzy naukowi  
Jerzy Sokołowski  
Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**

**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-535-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)

[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Arkadiusz Bernal:</b> Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions .....	11
<b>Szymon Bryndziak:</b> Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
<b>Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak:</b> KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT .....	42
<b>Jarosław Dziuba:</b> Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
<b>Malgorzata M. Hybka:</b> Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland .....	66
<b>Agata Jakubowska:</b> Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski:</b> Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski .....	87
<b>Krystyna Kietlińska:</b> Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP) .....	102
<b>Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski:</b> Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym .....	112
<b>Marta Kluzek:</b> Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność? .....	122
<b>Anna Leszczyłowska:</b> Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
<b>Robert Lisowski:</b> Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
<b>Malgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD .....	153
<b>Ewelina Młodzik:</b> Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych .....	163
<b>Grażyna Musialik, Rafał Musialik:</b> Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne .....	172
<b>Błażej Pilarczyk:</b> Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce .....	183

<b>Elwira Pindyk:</b> Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych .....	192
<b>Piotr Podsiadło:</b> Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym .....	206
<b>Ireneusz Pszczółka:</b> Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych .....	217
<b>Piotr Ptak:</b> Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead .....	227
<b>Halina Rechul:</b> Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych .....	238
<b>Magdalena Rękas:</b> Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce .....	248
<b>Mateusz Rolski:</b> Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
<b>Jacek Sierak:</b> Selected problems of finances of municipalities in the 25 <sup>th</sup> year of self-government in Poland.....	275
<b>Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki:</b> Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013 .....	298
<b>Michał Sosnowski:</b> Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
<b>Katarzyna Stabryła-Chudzio:</b> Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
<b>Edyta Sygut:</b> Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego .....	331
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów) .....	341
<b>Anna Świrska:</b> Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej .....	354
<b>Zuzanna Urbanowicz:</b> Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego .....	364

## Summaries

<b>Arkadiusz Bernal:</b> Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
<b>Szymon Bryndziak:</b> Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i> .....	21
<b>Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak:</b> Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
<b>Jarosław Dziuba:</b> Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
<b>Małgorzata M. Hybka:</b> Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
<b>Agata Jakubowska:</b> Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski:</b> The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
<b>Krystyna Kietlińska:</b> The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
<b>Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski:</b> Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
<b>Marta Kluzek:</b> Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
<b>Anna Leszczyłowska:</b> Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
<b>Robert Lisowski:</b> Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
<b>Małgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
<b>Ewelina Młodzik:</b> Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
<b>Grażyna Musialik, Rafał Musialik:</b> Public sector management vs. public preferences.....	172
<b>Błażej Pilarczyk:</b> Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
<b>Elwira Pindyk:</b> Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
<b>Piotr Podsiadło:</b> A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
<b>Ireneusz Pszczołka:</b> Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

---

<b>Piotr Ptak:</b> Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość .....	227
<b>Halina Rechul:</b> Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
<b>Magdalena Rękas:</b> Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland .....	248
<b>Mateusz Rolski:</b> Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit? .....	265
<b>Jacek Sierak:</b> Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce .....	275
<b>Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki:</b> Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship .....	289
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
<b>Michał Sosnowski:</b> Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności .....	308
<b>Katarzyna Stabryła-Chudzio:</b> The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
<b>Edyta Sygut:</b> Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax .....	331
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators) .....	341
<b>Anna Świrska:</b> Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
<b>Zuzanna Urbanowicz:</b> Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank .....	364

**Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: a.czyzewski@ue.poznan.pl; anna.matuszczak@ue.poznan.pl

---

## **KRUS W BUDŻECIE ROLNYM POLSKI W DŁUGIM OKRESIE**

## **FARMERS' SOCIAL SECURITY FUND IN POLISH AGRICULTURAL BUDGET IN THE LONG TERM**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.403.03

**Streszczenie:** Celem artykułu jest ocena wielkości i dynamiki środków przeznaczonych na realizację polityki społecznej (socjalnej) w polityce rolnej w Polsce w postaci wydatków na KRUS. Zostanie on osiągnięty poprzez analizę ustaw budżetowych z lat 1989-2015, czyli całego dotychczasowego okresu transformacji gospodarczej. Rozważania osadzone w realiach wydatków na sektor rolny ogółem w Polsce, dzieląc zakres czasowy badania na przed- i poakcesyjny, gdyż lata 2003-2004 okazały się przełomowe dla prowadzonych analiz. Następnie wskazano na udziały wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w ogóle wydatków budżetu państwa, by dowieść, że w badanych latach zaszły istotne zmiany ilościowe w tych relacjach. Artykuł kończą konkluzje będące diagnozą stanu przeszłego i określające perspektywę KRUS. Wskazuje się także na potrzebę reformy systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników.

**Słowa kluczowe:** KRUS, budżet rolny, rolnictwo.

**Summary:** The purpose of the matter under discussion is the analysis of the budget's acts in the years 1989-2015 in order to estimate the size and growth of the funds destined for the realization of the social policy in the agricultural economy, which is realized in this sector through FSSF. These analyzes were placed in the reality of expenditure on the agricultural sector in total in Poland. The article ends with conclusions being the diagnosis of the past and determining the perspective of FSSF, showing a necessity of reform of social services for farmers.

**Keywords:** FSSF, agricultural budget, agriculture.

### **1. Wstęp**

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku, która powołała do życia Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), pozwoliła na przejęcie rozproszonych wcześniej obowiązków z zakresu rolniczych ubezpieczeń społecznych oraz podjęcie nowych

zadań, nierealizowanych dotąd przez żadną instytucję ubezpieczeniową w Polsce. Od tej pory system ubezpieczeń rolniczych zbliżył się istotnie do systemu ubezpieczeń pracowniczych. Tym samym została uzupełniona luka dotycząca kategorii świadczeń i zasad ich przyznawania rolnikom indywidualnym [Prutis 1999]. Jednocześnie powstało istotne zobowiązanie wobec sektora rolno-żywnościowego, które musiał udźwignąć budżet państwa. Ważną przesłanką, wartą podkreślenia, był fakt, iż w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku to rolnictwo i KRUS przejęły znaczną część kosztów zmian społeczno-ekonomicznych. To z działów pozarolniczych, restrukturyzując zatrudnienie, zwolniono w pierwszej kolejności tzw. chłoporobotników, których przyjęło rolnictwo i wieś. Osoby te, wracając nawet do małych gospodarstw, w myśl przepisów nie nabywały statusu bezrobotnych, tym samym nie otrzymywały stosownych zasiłków. A zatem system KRUS przejął ciężar ubezpieczenia i zabezpieczenia tych osób [Podstawka 2010]. W czasie pierwszej transformacyjnej dekonjunkury (u progu XXI w.) szacowano, że na wsi mieszkało ponad ¼ zarejestrowanych bezrobotnych oraz dodatkowo 1,7 mln osób stanowiących bezrobotnych ukrytych (są to osoby o prawie zerowej wydajności pracy) [Woś 2000]. Należy zwrócić uwagę, iż bezrobocie na wsi jest problemem rodzin chłopskich. Koszt utrzymania osób bezrobotnych spoczywa na rodzinie chłopskiej i nie obciąża całego społeczeństwa [Woś 2001]. Chodzi zarówno o rzeczywiste, bieżące koszty, jak i koszty alternatywne, równe kosztom nowych miejsc pracy, jakie należałoby stworzyć dla bezrobotnych w sektorach pozarolniczych. Naturalnie z punktu widzenia gospodarstwa jest to niekorzystne głównie ze względu na zmniejszające się zdolności akumulacyjne, a tym samym inwestycyjne oraz wzrastającą rolę socjalną gospodarstw [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006]. Warto też dodać, iż w okresie transformacji gospodarki polskiej szczególnie świadczenia wypłacane w jej pierwszym okresie przez KRUS były na wsi podstawowym świadczeniem socjalnym podtrzymującym egzystencję nie tylko rolniczych emerytów i rencistów, ale całych rodzin chłopskich [Wilkin 2010]. Jeszcze niedawno statystyki wskazywały, iż w przeciętnym gospodarstwie domowym rolników świadczenia społeczne i socjalne, zwłaszcza z KRUS, stanowiły wyższy odsetek ich łącznych dochodów niż dochody z produkcji rolnej. Zatem to właśnie emeryt lub rencista zamieszkały w takim gospodarstwie przejął rolę głównego żywiciela rodziny. Szacuje się, że aż 28% ludności wiejskiej utrzymuje się ze świadczeń społecznych, jednocześnie łagodząc w ten sposób biedę, która dotyczy 3-4 mln ludzi [Hrynkiewicz 2010]. Przeto warto przywrócić się bliżej problemowi KRUS w kontekście budżetów rolnych analizowanych w długim okresie, tj. w latach 1996-2015, by ocenić wielkość, strukturę i dynamikę środków przeznaczonych na realizację polityki społecznej w polityce rolnej w Polsce w postaci wydatków KRUS, co jest celem tego artykułu.



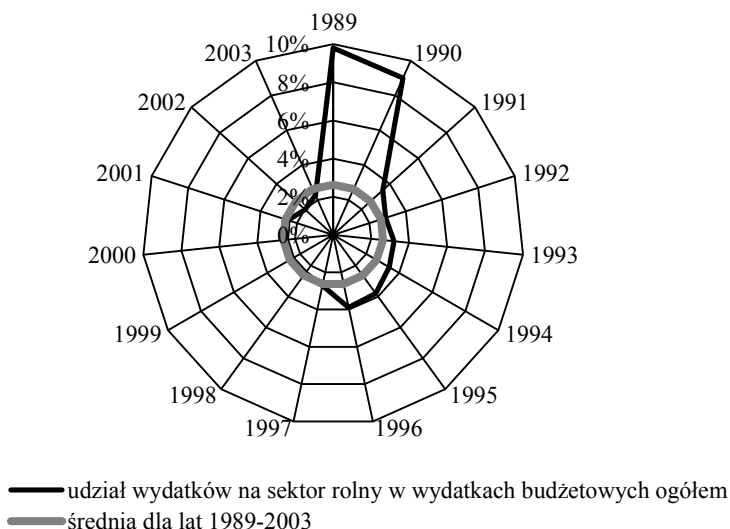
## 2. Podejście metodyczne

Wyznaczony cel zostanie zrealizowany poprzez analizę ustaw budżetowych w długim okresie, tj. 26 lat polskiej transformacji gospodarczej (1989-2015). Tłem rozważań są wydatki na sektor rolny ogółem w Polsce w czasie podzielonym na okres przed- i poakcesyjny, gdyż lata 2003-2004 okazały się przełomowe dla prowadzonych analiz. Następnie przedstawione zostaną udziały wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w ogóle wydatków budżetu państwa. Umożliwi to wskazanie na istotne zmiany ilościowe, jakie zaszły w tych relacjach. Także w strukturze i dynamice analizowanych wielkości.

## 3. Wydatki na sektor rolny w budżecie Polski w latach 1989-2015

Analiza udziału wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetu państwa w badanym okresie wskazuje, iż integracja z UE była kluczowa dla zmian tendencji w postrzeganiu przez decydentów jego finansowania [Czyżewski, Matuszczak 2014]. Do 2003 roku opinie o ustawach budżetowych [Czyżewski, *Opinie...*] napawały pesymizmem. Istniały przesłanki, by sądzić, iż nieracjonalne schładzanie koniunktury po 1997 roku postawiło rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu. *De facto* od początku transformacji gospodarczej w Polsce trudno było uznać, że rolnictwo stanowiło priorytet w polityce rządu. Jak wskazuje rysunek 1, udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych wykazywał tendencje stagnacyjne z niebezpiecznymi spadkami, jak w 2002 roku, do poziomu poniżej 2% (por. rys. 1). Można uznać, że średni udział wydatków na sektor rolny w analizowanym okresie, wynoszący 2,36%, obrazował podejście do prowadzonej polityki rolnej w tym czasie. Im większe były odchylenia od czerwonej obwiedni, tym mniej zrównoważone było wydatkowanie środków budżetowych na sektor rolny. Po względnie dobrej koniunkturze dla rolnictwa w latach 1991-1997 nastąpiło wyraźne załamanie w finansowaniu celów budżetu rolnego. Ponadto bywało, że nie wydzielano bądź nie wykorzystywano środków budżetowych na realizację wielu uchwalonych wcześniej celów. Trwające wiele lat zaniechania świadczyły o postępującej marginalizacji problemów rozwoju rolnictwa, wsi i rynków rolnych w kolejnych budżetach państwa. Do roku 2003 sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w porównaniu z pozarolniczym otoczeniem nie ulegała poprawie, przeciwnie, w wielu wypadkach dystans cywilizacyjny wzrastał, a degradacja pogłębiała się. Przewidywane w ustawach budżetowych nakłady nie były w stanie załagodzić podstawowych problemów rolnictwa i wsi w Polsce, takich jak chociażby dysparytet dochodów, wykształcenia czy stanu infrastruktury społecznej. Największym jednak problemem był brak systemowych rozwiązań na rzecz wsparcia przemian strukturalnych w badanym sektorze, które pośrednio mogłyby dać szansę wzrostu dochodów producentów rolnych<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Niestabilność gospodarcza wpływała na procesy rozwojowe sektora, co odzwierciedlało się także w sytuacji dochodowej rolników, od której z kolei zależała ich zdolność do sprostania konkurencji na rynkach krajowych i zagranicznych. W wyniku tego rolnicy poprzez mechanizm rynkowy realizo-



\* Wydatki na sektor rolny od 1989 do 2000 roku to wydatki na: Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, ARR, ARiMR, budżety wojewodów w zakresie rolnictwa, rezerwy celowe. Po roku 2000 na: rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi z pominięciem środków na współfinansowanie i prefinansowanie celów i programów unijnych, a także KRUS.

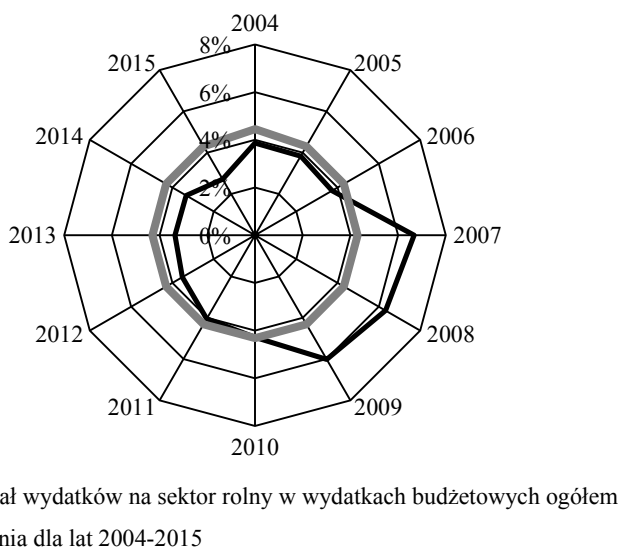
**Rys. 1.** Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżetach państwa w latach 1989-2003 (w %)

Źródło: [Czyżewski, *Opinie...*].

Nie wspierano także dostatecznie procesów inwestycyjnych, co w sposób trwały osłabiało procesy reprodukcji w rolnictwie poprzez niską stopę składników majątkowych. Nie było szansy na realizację sprawdzonej w krajach wysoko rozwiniętych zasady: przez wzrost dochodów i inwestycji w rolnictwie i na wsi do szybszych zmian strukturalnych. Zatem trudno było mówić o dostosowywaniu struktur rolnych do wymogów nowoczesnej gospodarki rynkowej.

Bezpośrednio przed akcesją Polski do UE mówiono, że rolnictwo polskie i wieś mają już za sobą okres tzw. konstruktywnej destrukcji [Czyżewski, *Opinie...*]. Od roku 2003 notuje się wyraźne „odbicie” w postaci trwałego, realnego wzrostu wydatków budżetowych na sektor rolny, co zmieniło dotychczasowe tendencje (por. rys. 2). Po raz pierwszy pojawiła się szansa na bezpośrednią poprawę sytuacji dochodowej krajowych producentów rolnych oraz procesów reprodukcji w ich gospodarstwach.

wali (w formie dochodów pierwotnych) około 75-77% wytworzonej wartości dodanej brutto. Uwzględnienie podatków i obowiązujących świadczeń koryguje tę wielkość do 2/3. Oznacza to, że około 33% wytworzonej wartości dodanej przejmowała część nierolnicza gospodarki [Czyżewski 2001].



\* Wydatki na sektor rolny po roku 2000 na: rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi z pominięciem środków na współfinansowanie i prefinansowanie celów i programów unijnych, a także KRUS.

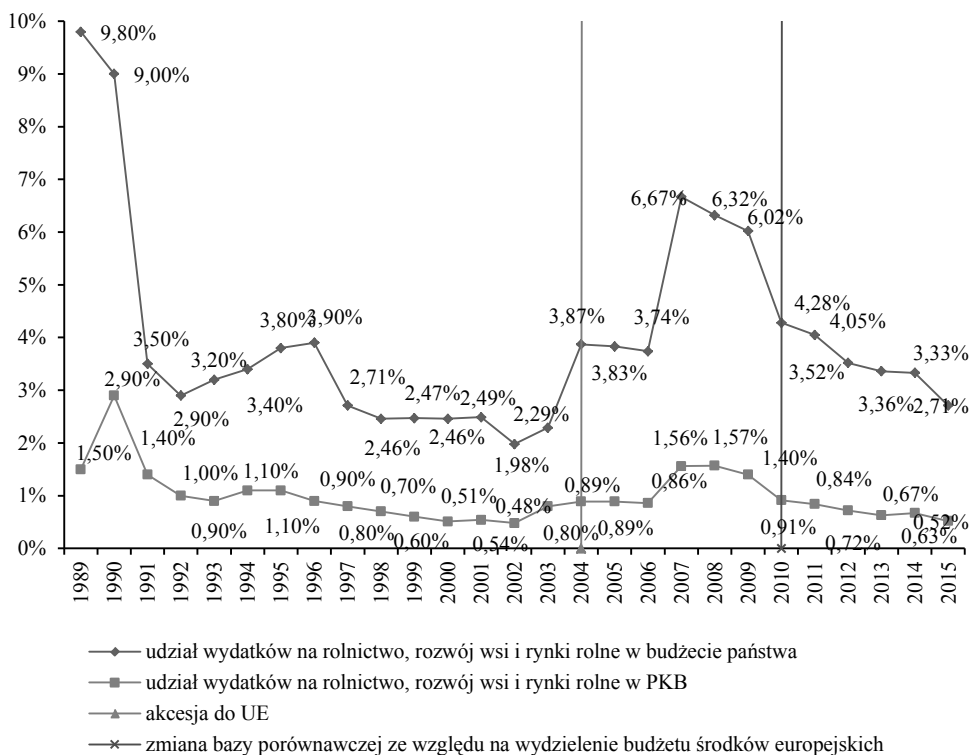
**Rys. 2.** Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżetach państwa w latach 2004-2015 (w %)

Źródło: [Czyżewski, *Opinie...*].

Przełamywanie sytuacji recesyjnej w Polsce dokonywało się między innymi poprzez poprawę warunków makroekonomicznych funkcjonowania gospodarki, w których dostrzegano szanse na zahamowanie rosnącej degradacji polskiego rolnictwa oraz wsi. Zwiększone nakłady budżetowe nie były oczywiście w stanie od razu rozwiązać podstawowych problemów sektora rolnego, gdyż wymaga to wielu lat konsekwentnej polityki rolnej. Jak wspomniano, jeszcze w roku 2002 udział rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych w wydatkach budżetowych wynosił 1,98%, dlatego można przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten w 2009 roku, tzn. po pięciu latach członkostwa, był bliski potrojeniu. Istotne jest, że poziom dotychczasowej absorpcji dostępnych dla gospodarstw rolnych i samorządów gminnych środków unijnych był na tyle wysoki (i rośnie), iż teza o efektach netto w rozliczeniach z UE w odniesieniu do sektora rolnego w Polsce nie budzi najmniejszych zastrzeżeń. Tym samym należy odnotować, że bieżący i długofalowy wpływ unijnych instytucji i struktur na sytuację ekonomiczną i społeczną polskiego rolnictwa, rynków rolnych, wsi i obszarów wiejskich jest kluczowy dla dalszego rozwoju.

Wspomnieć należy, iż po roku 2010 sytuacja uległa zmianie, ale jedynie z rachunkowego punktu widzenia – nastąpiła zmiana w funkcjonowaniu budżetu rolne-

go, gdyż Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), przejął obsługę utworzonego 1 stycznia 2010 roku budżetu środków europejskich i przez to stał się centralną instytucją obsługującą dochody i wydatki powstające w rozliczeniach z UE. Poskutkowało to oddzieleniem tych środków od dochodów, wydatków i deficytu krajowego budżetu. Tym samym tylko w wymiarze rachunkowym nastąpiło obniżenie udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne po roku 2010 (por. rys. 3), gdyż faktycznie wydatki na te tytuły wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi były w kolejnych latach realnie wyższe.



\* Porównania do poprzednich lat odnoszą się do zapisów w ustawach budżetowych.

\*\* Wydatki na sektor rolny to od 1989 do 2000 roku wydatki na: Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, ARR, ARiMR, budżety wojewodów w zakresie rolnictwa, rezerwy celowe. Po roku 2000 na: rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi z pominięciem środków na współfinansowanie i prefinansowanie celów i programów unijnych, a także KRUS.

\*\*\* W 1989 roku PKB wyniósł 118 318,7 mld zł, a wydatki budżetowe ogółem 18 204,1 mld zł, na sektor rolny przeznaczono 1782,5 mld zł, stąd wysoki udział wydatków sektorowych w wydatkach budżetu państwa. Podobnie wielkości te kształtowały się w 1990 roku.

**Rys. 3.** Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżetach państwa oraz PKB w latach 1989-2015 (w %)

Źródło: [Czyżewski, *Opinie...*].

Analiza udziału wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych ogółem w długim okresie badawczym upoważnia do wniosku, iż przed przystąpieniem Polski do UE wydatki na badany sektor były relatywnie niskie i wynosiły średniorocznie ok. 2,5% wydatków ogółem, co – jak wspomniano – nie pozwoliło na efektywne wsparcie inwestycji w badanym sektorze czy jego modernizacji, jednocześnie nie sprzyjało to poprawie parytetu dochodów rolniczych. Stwierdzić także należy, że przed integracją Polski z UE wydatki budżetu państwa ogółem rosły szybciej aniżeli wydatki na sektor rolny. Można także zauważyć, że wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne są względnie silnie dodatnio skorelowane z wydatkami budżetowymi państwa ogółem [Czyżewski, Matuszczak 2011].

Po integracji wydatki na sektor rolny intensywnie wzrosły i osiągnęły średnio blisko 5%. Ten wydatny wzrost był spowodowany koniecznością zwiększenia finansowania krajowego (w ramach współ- i prefinansowania), by możliwe było pozyskanie środków unijnych. Zauważalna jest także wyższa dynamika wydatków na sektor rolny aniżeli budżetu ogólnokrajowego (mimo że ta ostatnia także „przyspieszyła”, co związane było z wejściem we wzrostową fazę cyklu koniunkturalnego). Natomiast od roku 2009 notowany jest spadek wydatków zarówno w budżecie ogólnokrajowym, jak i w badanym sektorze. Jednakże przyczyny tych spadków są rozbieżne. Wydatki z budżetu ogólnokrajowego obniżyły się nieznacznie w związku z wygaszeniem dynamicznego wzrostu gospodarczego, uwarunkowanego globalnym kryzysem finansowym. Niemniej nie zarysowuje się tu tendencja spadkowa, co potwierdza rosnący ich poziom w 2011 roku. Natomiast wyraźny spadek wydatków na sektor rolny jest w dużej mierze pozorny ze względu na wcześniej wspomniany fakt, iż w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne do roku 2010 była uwzględniana kwota związana z pożyczką na prefinansowanie WPR. Obecnie (od 2010 roku) wydzielenie tej kwoty w ramach BGK skutkuje brakiem możliwości bezpośrednich porównań wydatków na różne tytuły przed 2010 roku. Jednak stanowczo należy podkreślić, że od przystąpienia do UE notuje się wyraźny trwały i realny wzrost wydatków budżetowych na sektor rolny, co odwraca dotychczasowe tendencje, o czym była już mowa. Naturalnie jest to także bezsprzeczna determinanta poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych i wsparcie ich możliwości reprodukcyjnych. Można także powiedzieć, że osiągnięcie pewnego wyższego poziomu wydatków (a i dochodów) budżetowych ogółem (ok. 180-200 mld zł) pozwoliło zauważyć, iż sektor rolny jest także ważnym celem finansowania budżetowego. Zatem potwierdza się teza, że w bogacących się gospodarkach rolnictwo zapewne się kurczy, wnosząc mniej do PKB, ale nie słabnie, gdyż zrozumienie ułomności procesów reprodukcji w nim zachodzących i konieczności zwrotu nadwyżki ekonomicznej, która „wycieka” do jego otoczenia, oznacza jej retransfer przez mechanizm budżetowy.

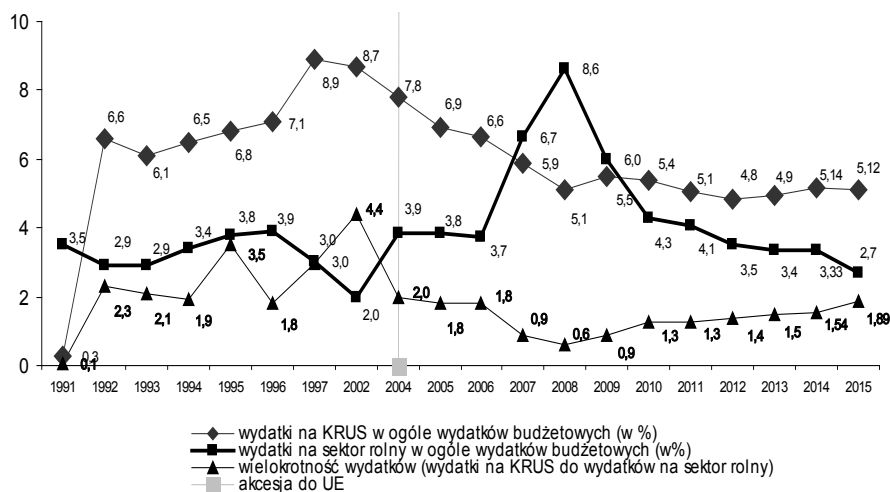
#### 4. Wydatki na ubezpieczenia społeczne mieszkańców wsi (KRUS)

Szczególną pozycję w strukturze wydatków w budżetach rolnych zajmuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego<sup>2</sup> – po pierwsze, są to nominalnie wydatki największe, a po drugie, podlegają one wyraźnym zmianom. Fundusze przekazywane na KRUS, mimo toczących się od kilku lat polemik wokół konieczności ich zreformowania, niewątpliwie realizują cel socjalny wobec ludności zamieszkującej tereny wiejskie, który wielokrotnie w analizowanych opiniach budżetowych był stawiany jako konkurencyjny wobec celu rozwojowego, związanego chociażby z modernizacją gospodarstw. Owa funkcja społeczna kierowana jest głównie do posiadaczy małych i bardzo małych gospodarstw rolnych (w grupie gospodarstw o powierzchni do 5 ha znajduje się 58,8% ubezpieczonych). Są to najczęściej gospodarstwa samozatrudnieniowe, niemające istotnych związków z rynkiem, dodatkowo będące „przechowalnią” ukrytego bezrobocia, o czym była już mowa. Można zatem uznać, że strumień środków przekazanych do tych gospodarstw poprzez KRUS jest częściową rekompensatą dla właścicieli (użytkowników) gospodarstw rolnych, żyjących w gospodarstwach domowych z nadwyżkami siły roboczej, dla której nie są stwarzane możliwości zatrudnienia.

Przed przystąpieniem Polski do UE udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową wraz z KRUS, traktowanych łącznie, wynosił odpowiednio: w 1991 roku – 3,8%, w 1992 już 9,5%, w 1993 – 9%, nie zmieniając szczególnie swojego poziomu, a w kolejnych latach: w 1998 – 10,16%, w 1999 – 9,68%, w 2000 – 9,06%, w 2001 – 8,7%, w 2002 – 8,68% ogółu wydatków budżetowych państwa. Także proporcja wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1990-2002 istotnie zwiększyła się na rzecz wydatków socjalnych. Już w 1992 roku udział ten był 2,3-krotnie większy od wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową, by w kolejnych kilku latach kształtować się na zbliżonym poziomie. Natomiast od 1997 roku obserwuje się wzrost tego udziału do 2,5-krotności, a następnie w 1998 roku 3,2-krotności, w 1999 do 4,1-krotności, a w 2002 aż 4,4-krotności [Czyżewski, *Opinie...*] (por. rys. 4).

Jest to wymowny dowód na wysoką i utrzymującą się socjalizację wydatków budżetowych ludności rolniczej i odkładanie w czasie problemu restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Kwestia ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników wysuwała się na czoło wydatków budżetowych. Coraz częściej działało się to jednak kosztem przemian strukturalnych rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Niestety, nie było to alternatywne rozwiązanie. Stawianie dylematu: socjalizować budżet rolniczy

<sup>2</sup> Do podstawowych zadań KRUS, wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, należą: obsługa ubezpieczonych rolników i świadczeniobiorców; przyznawanie i wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych oraz wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych, wypłacanych wraz ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego rolników; realizacja własnego, dwuinstancyjnego systemu orzecznictwa lekarskiego; działalność prewencyjna na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym.



**Rys. 4.** Udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w ogóle wydatków budżetu państwa w latach 1991-2015 (w %)

Źródło: [Czyżewski, *Opinie...*].

czy wspierać przemiany strukturalne w omawianym sektorze, było fałszywe. Przez długi czas należało i nadal należy wspierać jedno i drugie, robiąc to konsekwentnie, acz rozważnie, i nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi. Niestety, rosnące w wielkościach bezwzględnych świadczenia na KRUS stały się konieczne, gdyż wynikały z wieloletnich zaniechań oraz zaniedbań i były ceną odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich. Jednocześnie koszty społeczne braku restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego rosły ze względu na długookresowej niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych.

Rok 2003 był przełomowy ze względu na zauważalną zmianę w proporcjach udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi oraz rynki rolne. Zmniejszył się udział wydatków o charakterze socjalnym. O ile w latach 2001-2002, jak wspomniano, był on ponad 4,4-krotnie wyższy od wydatków na rozwój sektora rolnego i wsi, o tyle w 2003 roku relacja ta zmniejszyła się do 3,5-krotności, w 2007 po raz pierwszy w badanym okresie wielkość ta kształtowała się poniżej jedności, w roku 2008 było to 0,59, a w 2009 – 0,83. Można więc powiedzieć, iż 2003 rok przyniósł zahamowanie, wręcz odwrócenie tendencji do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszarach wiejskich. Istotną zmianę obserwujemy również w 2010 roku. Wynika ona głównie z kwestii rachunkowych (Budżet Środków Europejskich), niemniej lata 2011-2015 dowodzą utrzymującego się nieprzerwanie wzrostu tego wskaźnika (por. rys. 4). Może to świadczyć, że względny spadek wydatków na KRUS nie następuje. O ile w 2010

roku stanowiły one 1,2-krotności całego budżetu rolnego, o tyle w 2015 stanowiąc będą blisko 1,9 jegorotności. Wiązać to należy przede wszystkim ze swoistym efektem demonstracji rosnącego parytetu dochodów rolniczych i nierolniczych, jak też tempem wzrostu emerytur poza rolnictwem, pociągającym pośrednio wzrost wydatków na KRUS. Ważne jest, że postęp tej socjalizacji wydatków w budżecie rolnym nie odbywa się dziś kosztem redukcji wydatków budżetowych, wspierających rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych, tak jak było to przed integracją Polski z UE. W 2015 roku wzrost środków na KRUS jest bardziej komplementarny aniżeli substytucyjny ze względu na prorozwojową rolę Budżetu Środków Europejskich. Stąd rosnące wydatki na KRUS są dziś zjawiskiem obiektywnym w sytuacji wzrostu parytetu dochodów rolniczych, świadczeń emerytalnych poza rolnictwem i nie należy go traktować jako budżetowego ograniczenia możliwości rozwojowych sektora rolnego w Polsce.

Łączna suma wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski w 2015 roku to ok. 5,12% ogółu wydatków budżetowych państwa. W 2014 roku było to 5,14%, a w latach poprzednich udział ten wynosił: 4,93% (2013), 4,82% (2012), 5,04% (2011), 5,37% (2010), 5,52% (2009), 5,09% (2008), 5,9% (2007), 6,63% (2006), 6,93% (2005), 7,8% (2004), 8,7% (2003), 9,06% (2000), a w 1998 roku było to 10,16%. Oznacza to, że na przestrzeni ostatnich 18 lat zmniejszył się on blisko o połowę, przy czym po roku 2009 wynosi on średnio 5,07%, a odchylenia od tej średniej mieszczą się w granicach do 3%. Dowodzi to także, iż rola wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie relatywnie spada, przy czym w okresie przedakcesyjnym, tj. w latach 1998-2004, udział ten spadł o 1,46%, natomiast w ciągu kolejnych 11 lat po akcesji Polski do UE (2004-2015) spadł o dalsze 2,68%. Można więc sądzić, iż stymulacja funkcji ekonomicznych budżetu rolnego Polski trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat. Ostatnie jednak lata 2010-2014 przyniosły względny wzrost wolumenu wydatków na KRUS, co z jednej strony sugeruje, iż poziom ten zbliżył się do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych, z drugiej zaś, iż tego rodzaju socjalizacja wydatków z krajowego budżetu rolnego nie ogranicza jego funkcji prorozwojowych ze względu na aktywną w tym zakresie rolę Budżetu Środków Europejskich i wzrost PKB.

Przedstawiona wyżej argumentacja przeczy tezie o potrzebie likwidacji KRUS. W ostatnich latach nasilił się proces uszczelniania zasad przyznawania świadczeń z tego tytułu i „rezerwy” w tym zakresie są nikłe. Zrównoważone wspieranie, zarówno sfery ekonomicznej sektora rolnego, jak i socjalnej w gospodarstwach rolnych jest w obecnej sytuacji gospodarczej Polski racjonalne i zgodne z zasadą, iż ekonomia winna postulować rozwiązania efektywne ekonomicznie, ale też społecznie adekwatne.



## 5. Zakończenie

Konkludując, należy stwierdzić:

- System rolniczych ubezpieczeń społecznych odegrał w analizowanym okresie kluczową rolę jako element polityki socjalnej wobec wsi i rolnictwa. Odgrywał on pozytywną rolę w podtrzymywaniu dochodów rolniczych w trudnych warunkach związanych z efektami ubocznymi transformacji gospodarczej. Gospodarstwa rolne przejmowały ciężar utrzymania członków rodzin objętych zjawiskiem pogłębiającego się bezrobocia ukrytego na wsi.
- Przepływ transferów z tytułu KRUS jest w warunkach polskich specyficznym kanałem przepływu środków budżetowych, który ma charakter bardziej socjalny aniżeli rozwojowy. Należy w tym miejscu mieć świadomość, iż środki te nie pozwalają na reprodukcję rozszerzoną, lecz jedynie zamrażają istniejące struktury. Świadczenia KRUS mają jednak istotny wpływ na dochody rolnicze, a co za tym idzie – umożliwiają wielu rodzinom rolniczym pozyskanie stałego źródła dochodów w postaci świadczeń emerytalno-rentowych.
- Sytuacja finansowa sektora rolno-żywnościowego uległa zmianie na krótko przed akcesją do UE (2003-2004) i ten stan obecnie trwa, co stworzyło przesłanki dla przełomu w polityce rolnej w Polsce w związku z członkostwem Polski w UE. Istotnie zwiększył się udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w ogóle wydatków budżetowych. Jednocześnie nastąpiło ograniczenie tendencji do socjalizacji wydatków na rzecz ich wzrostu na przemiany strukturalne na obszarach wiejskich.
- Faktem jest, iż licząc od 2010 roku, względny spadek wydatków na KRUS nie następuje, przeciwnie – wydatki te rosną. O ile w 2014 roku stanowiły one 1,2-krotność krajowego budżetu rolnego, o tyle w 2015 stanowiąc będą jego 1,9-krotność. Sytuacja się zmieniła pod względem tego, iż wzrasta parytet dochodów rolniczych i nierolniczych, a także zwiększają się emerytury poza rolnictwem.
- Istotne jest, że tej swoistej socjalizacji wydatków w budżecie rolnym Polski nie towarzyszą jak niegdyś ograniczenia wydatków budżetowych wspierających rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych ze względu chociażby na prorozwojową rolę Budżetu Środków Europejskich. W relacji do zmian w otoczeniu pozarolniczym nie należy go traktować jako ograniczenia rozwoju rolnictwa i wsi.
- Na przestrzeni ostatnich 18 lat łączna suma wydatków na KRUS w ogóle wydatków budżetowych państwa zmniejszyła się blisko o połowę – w 1998 roku było to 10,16%, a po 2009 średniorocznie wynosi 5,07%, przy czym wahania od średniej mieszczą się w przedziale do 3%, a więc są dość stabilne.
- Przedstawiona wyżej argumentacja przeczy tezie o potrzebie likwidacji KRUS. Poziom wydatków zbliża się jednak do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych. Nasilił się też proces uszczelniania zasad przyznawania świadczeń z tytułu KRUS i „rezerwy” w tym zakresie są nikłe.

## Literatura

- Czyżewski A., 2001, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, [w:] A. Czyżewski (red.), *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE nr 13, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Czyżewski A., *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997-2015 w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Dział 0.10, część 32, 33, 35 oraz pozostałe części dotyczące rolnictwa, sporządzone na zamówienie Kancelarii Senatu (Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz).
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., 2006, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Czyżewski A., Matuszczak A. 2011, *Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego*, [w:] B. Wieliczko (red.), *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Program Wieloletni 2011-2014, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
- Czyżewski A., Matuszczak A., 2014, *Budżet rolny Polski przed wstąpieniem do UE i po akcesji. Poziom, dynamika, tendencje*, [w:] I. Nurzyńska, W. Poczta (red.), *Polska wieś 2014: raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hryniewicz J., 2010, *KRUS jest dobry a nie zły*, Gazeta Wyborcza, 10.02.2010.
- Podstawka M., 2010, *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, nr 37, KRUS, Warszawa.
- Prutis S., 1999, *Rolnicy indywidualni*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Wilkin J., 2010, *KRUS posiadaczy ziemskich*, Gazeta Wyborcza, 16.03.2010.
- Woś A., 2000, *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, IERiGŻ, Warszawa.
- Woś A., 2001, *Rolnictwo polskie wobec procesów globalnych w gospodarce*, IERiGŻ, Warszawa.