

JACEK KULAWIK

Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Warszawa

POLITYKA FISKALNA I BUDŻETOWA A FINANSE POLSKIEGO ROLNICTWA

Wprowadzenie

Zawsze rozważania dotyczące kondycji finansowej rolnictwa i gospodarstw rolniczych powinny być prowadzone w ścisłym powiązaniu ze stanem finansów publicznych i charakterem prowadzonej polityki fiskalnej [10]. W praktyce jednak rzadko wymóg ten był i jest spełniany. Wynika to w pierwszym rzędzie z braku stosownej wiedzy wśród osób zajmujących się problemami finansowymi rolnictwa, co może mieć swe źródło w przekonaniu, iż rolnictwo jest tak ważnym sektorem, że i tak zawsze znajdzie się dla niego wsparcie budżetowe. Przekonanie takie daje się uzasadnić przede wszystkim na gruncie ekonomii politycznej interwencjonizmu finansowego w rolnictwie, gdzie powszechnie uważa się, iż sektor ten ma nadreprezentację polityczną. Można i należy odwoływać się jednak do jego tradycyjnego uzasadniania, argumentując dodatkowo, iż współczesne rolnictwo spełnia różne funkcje pozaprodukcyjne. Przy bliższej analizie okazuje się często, że argumentacja ta wcale nie jest tak oczywista, gdyż natura dóbr publicznych i efektów zewnętrznych jest bardzo złożona, a kryteria ich wyodrębniania nie są jednoznaczne [27].

Przekonanie o istnieniu ww. nadreprezentacji rolnictwa daje się zaobserwować również wśród finansistów publicznych. W konsekwencji najczęściej mają oni poważne problemy z obiektywizacją oceny co do stanu finansów rolniczych oraz możliwości i metod ich racjonalizowania.

W obliczu narastających zaburzeń na międzynarodowych rynkach finansowych, żywnościowych i surowcowych oraz wdrożonych na szeroką skalę programów antykryzysowych, coraz bardziej na znaczeniu zyskuje kwestia dobrej polityki fiskalnej, budżetowej i monetarnej, a więc polityki makroekonomicznej. „Dobroć” tę można rozmaicie opisywać i mierzyć, ale centralne miejsce zajmuje w niej niski deficyt budżetowy i dług publiczny, co może zaskakiwać w kontekście obecnej olbrzymiej ekspansji fiskalnej i monetarnej jako podstawowej metody walczenia z globalnym kryzysem gospodarczym. Uzyskanie ta-

kich charakterystyk w dłuższym okresie nie będzie możliwe, gdy w rozważaniach pomija się związki rolnictwa z sektorem finansów publicznych. Ich zidentyfikowanie oraz zobiektywizowanie, a zarazem pewne zdemistykovanie jest podstawowym celem artykułu. Układ artykułu jest temu podporządkowany, gdyż najpierw przedstawione są ogólne rozważania na temat polityki fiskalnej i budżetowej, a później zaprezentowane przepływy funduszy w rolnictwie polskim w latach 2006-2008.

Polityka fiskalna

Przez politykę fiskalną zazwyczaj rozumie się oddziaływanie państwa na stan gospodarki i kondycję społeczeństwa za pomocą dochodów i wydatków budżetowych. Polityka ta spełnia trzy zewnętrzne cele:

- a) redystrybucyjne,
- b) alokacyjne,
- c) stabilizacyjne [22, 23, 25, 30, 31].

W literaturze wspomina się wprawdzie także o innych zewnętrznych celach (funkcjach) polityki fiskalnej, a więc o politycznych, ustrojowych i o pogłębianiu demokracji, ale w istocie są one pochodne i objaśniające w stosunku do trzech celów klasycznych autorstwa R. A. Musgrave'a [13, 21].

Cel redystrybucyjny, albo polityka redystrybucyjna, to bezpośrednio i/lub pośrednio wpływanie na rozkład dochodów, w pierwszym rzędzie w jednostkach niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Jest to obecnie w skali ogólnoswiatowej jedna z najbardziej kontrowersyjnych kwestii politycznych [1, 5]. Powszechną miarą skali redystrybucji fiskalnej jest relacja wydatków publicznych do PKB. W krajach OECD w połowie bieżącej dekady zawierała się ona w przedziale 29-59%, pozostając w jednoznacznej relacji do charakteru systemu emerytalnego, tzn. powszechność zabezpieczeń emerytalnych wyraźnie zwiększała tę proporcję [23]. Powszechne systemy emerytalne i ubezpieczeń zdrowotnych określane są przy tym jako autonomiczne układy redystrybucyjne, a więc w jakiejś części pobierane świadczenia finansowane są w nich przez obowiązkowe składki pracujących aktualnie obywateli (tak z grubsza funkcjonuje m.in. też KRUS). Redystrybucja fiskalna może mieć charakter neutralny, ale częściej jednak quasi neutralny, wobec podmiotów gospodarujących, gdy mobilizacja dochodów publicznych oraz ich przemieszczanie między nimi jest sprowadzone do niezbędnego minimum. Redystrybucja jest wtedy bierna. W praktyce bardzo często jednak występuje aktywna polityka redystrybucyjna, która ukierunkowana jest na realizację trzech celów:

- redukcję zróżnicowania dochodowego gospodarstw domowych,
- zmniejszenie rozpiętości poziomu wydatków między jednostkami samorządu terytorialnego,
- złagodzenie negatywnych skutków dochodowych działania mechanizmu rynkowego [8, 23, 30].

W ramach ostatniego wymienianego celu dopuszcza się m.in. wspieranie dochodów rolniczych. Stosowana w tym przypadku argumentacja odwołuje się do

zasad sprawiedliwości społecznej oraz do tworzenia przez rolnictwo pewnych dóbr publicznych, których internalizacja w tym sektorze jest bardzo utrudniona, a przynajmniej wymaga długiego czasu i różnokierunkowych działań [7, 24].

Funkcja (polityka) alokacyjna to ogólnie wpływ polityki fiskalnej na podział zasobów między różne, konkurencyjne ich zastosowania, a więc w pierwszym rzędzie między sektor finansów publicznych a sektor prywatny, a później w obrębie tych dwóch sektorów. Każdorazowo trzeba znaleźć tu instrumenty ograniczania efektu wypychania (*crowding out*) wydatków prywatnych przez wydatki publiczne, maksymalizowania efektów pomocy publicznej dla sektora prywatnego, a z drugiej strony minimalizowania zakłóceń konkurencji przez nią powodowanych i deformowania oraz redukcji motywacji do poprawy efektywności i produktywności alokacji w układach międzysektorowych, wewnątrzsektorowych i przestrzennych [2].

Funkcja (polityka) stabilizacyjna to w wąskim rozumieniu ograniczanie amplitudy wahań koniunkturalnych w gospodarce za pomocą instrumentów podatkowych i wydatkowych. Ostatecznie instrumenty te mają stymulować dochody dyspozycyjne przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, a więc i popyt globalny. W szerszym zaś ujęciu funkcja stabilizacyjna sprowadza się do współprzyczyniania się powyższych instrumentów do równoważenia wzrostu gospodarczego i rozwoju społeczno-ekonomicznego. Efektywność polityki stabilizacyjnej budzi kontrowersje już od lat 30. ub. wieku. Współcześnie jednak dominuje pogląd, iż ma ona naturalne swoje granice w postaci poziomu deficytu budżetowego, utrwalania się i usztywniania wydatków budżetowych oraz występowania długich przesunięć w czasie między decyzjami stabilizacyjnymi a ich skutkami [17]. Na nowo zatem odżywa koncepcja teoretyczna równoważenia finansów publicznych nie corocznie, ale w ramach całego cyklu koniunkturalnego, sformułowana przez G. K. Myrdala. W Unii Europejskiej jej konkretyzacją jest przyjęcie w Traktacie z Maastricht z 1992 r. kryterium o nieprzekraczaniu 3% deficytu budżetowego w stosunku do PKB, a następnie bliższe jego doprecyzowanie w Pakcie Stabilności i Wzrostu z 1996 r. Członkowie Unii, nieprzestrzegający powyższej relacji, poddawani są procedurze tzw. nadmiernego deficytu, a więc muszą uzgodnić z Komisją Europejską program dostosowań fiskalnych, by zredukować swoje deficyty poniżej granicy 3% PKB [6, 11, 12]. Polska w lipcu 2008 r. przestała być już obejmowana ww. procedurą, bo taki wniosek sformułowała Komisja Europejska. Z drugiej jednak strony zadeklarowaliśmy dalsze dostosowania fiskalne, by nasz deficyt obniżyć jeszcze bardziej. Niestety, w maju 2009 r. Komisja Europejska poinformowała, że wznowi przygotowania, by ponownie objąć Polskę procedurą nadmiernego deficytu, przekroczyliśmy bowiem kryteria referencyjne z Maastricht. Ponieważ jednak kryteria te naruszyły prawie wszystkie kraje UE, nie należy oczekiwać, by nasz kraj podlegał jakimś dodatkowym sankcjom.

Z powyższego jasno wynika, że poza głównym zadaniem polityki fiskalnej, a więc gromadzeniem odpowiednich dochodów publicznych, musi ona realizować swą funkcję wewnętrzną (autonomiczną), którą jest dbałość o wysoką jakość finansów publicznych. Obecny kryzys nie unieważnia tego wymogu.

Wysoka jakość (stan) finansów publicznych to złożone pojęcie, mieszczące w sobie niski deficyt, a lepiej nawet nadwyżkę budżetową, niski dług publiczny, ale także jawność i przejrzystość prowadzonych operacji oraz wysoką wiarygodność płatniczą (a więc i bezpieczną płynność) i kredytową państwa [2, 17, 30]. Ogólnie są to cechy bardzo pożądane w warunkach ostrej konkurencji o tanie sfinansowanie niedoborów budżetowych, którą obecny kryzys niepomniernie spotęgował. Wysoka jakość finansów publicznych dla Polski ma jeszcze dodatkowe znaczenie, gdyż zobowiązaliśmy się do wejścia do Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Żeby to uczynić, musimy spełnić m.in. dwa kryteria fiskalne, tzn. legitymować się deficytem budżetowym nie większym niż 3% PKB oraz długiem publicznym nieprzekraczającym 60% PKB. Rzeczą ważną jest konieczność sprostania powyższym wymogom w sposób trwały. Nic nie zapowiada, by aktualny kryzys złagodził kryteria fiskalne wejścia do strefy euro.

Polityka fiskalna powinna być racjonalna, a więc powinna łączyć funkcję mobilizacji dochodów publicznych, ale i dbać o odpowiedni poziom realizacji celów ekonomicznych oraz społecznych. Każdorazowo musi jednak respektować ogólne zasady stosowania poszczególnych instrumentów fiskalnych, by ich nie deformować, nie wysyłać fałszywych sygnałów oraz nie demotywić podmiotów ekonomicznych i gospodarstw domowych. W tym kontekście zatem trudno broni się poglądem o zachowaniu neutralności przez politykę fiskalną, a więc i o jej pasywności, ale trzeba bardzo uważać, by z drugiej strony nie stała się ona zbyt aktywna. Innymi słowy, najpierw trzeba starać się wykorzystać automatyczne stabilizatory koniunktury, a więc instrumenty samoczynnie reagujące na zmiany produkcji, dochodów i zatrudnienia, a dopiero później uciekać się do interwencji państwa.

Bez wątpienia polityka fiskalna powinna być też skuteczna, tzn. powinna osiągać postawione przed nią cele wewnętrzne i zewnętrzne. W praktyce pomiar skuteczności jest bardzo trudny, gdyż określenie efektów fiskalnych, a jeszcze bardziej pozafiskalnych, napotyka rozmaite problemy. Dlatego też oceny skuteczności zazwyczaj rozpoczyna się od skatalogizowania pożądanych cech polityki fiskalnej. Przykładowo, S. Owsiak wymienia aż 10 takich cech, z których najważniejszymi są:

- dostarczanie państwu wystarczających dochodów publicznych;
- zapewnianie państwu płynności płatniczej i zdolności kredytowej w warunkach minimalizacji kosztów z tym związanych;
- zaspokajanie potrzeb finansowych państwa nie powinno stymulować inflacji, osłabiać bodźców do oszczędzania i inwestowania, a z drugiej strony nie powinno zachęcać obywateli i podmiotów ekonomicznych do funkcjonowania w tzw. szarej strefie;
- polityka fiskalna powinna sprzyjać równowadze ekonomicznej i finansowej państwa;
- instrumenty fiskalne powinny ułatwiać łagodzenie niedoskonałości rynków i mechanizmu rynkowego, a w szczególności zmniejszać wahania koniunktury gospodarczej;
- polityka fiskalna musi być postrzegana jako składnik całej polityki gospodarczej, a więc musi być koordynowana z innymi jej rodzajami, przy czym w naj-

większym stopniu dotyczyć to powinno polityki monetarnej [23]. Połączenie tej ostatniej z polityką fiskalną określa się jako *policy mix*, której odpowiednikiem w języku polskim jest pojęcie „polityka makroekonomiczna”.

Znalezienie adekwatnej kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej jest sprawą niezmiernie ważną i trudną, gdyż ta pierwsza odznacza się większymi opóźnieniami w czasie niż druga. Poza tym polityka fiskalna w całości podlega regułom cyklu politycznego, co może znacznie osłabić jej skuteczność, natomiast władze monetarne najczęściej korzystają z dużej autonomii decyzyjnej. Różnice co do dysponentów polityki fiskalnej i monetarnej, odmienność stosowanych instrumentów i procedur oraz ich celów spowodowały, iż wspólnie *policy mix* powinna być prowadzona w oparciu o zasadę przypisania (ang. *assignment principle*) [22, 30]. Oznacza ona, że każda ze składowych polityki makroekonomicznej powinna realizować podstawowe jej funkcje jak najlepiej za pomocą posiadanego instrumentarium, a nie wzajemnie się uzupełniać, czy ewentualnie korygować zawodność jednej lub drugiej;

- regulacje podatkowe powinny być na tyle sztywne, aby minimalizowany był udział i znaczenie szarej oraz czarnej strefy w gospodarce;
- polityka fiskalna musi sprzyjać racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych, czego warunkiem wstępnym jest precyzyjne określenie celów polityki ekonomiczno-społecznej państwa;
- polityka fiskalna powinna umacniać mechanizmy demokracji typu zachodniego, podstawy społeczeństwa obywatelskiego, filozofię państwa prawnego i postawy zaufania oraz szacunku dla własnego państwa oraz jego instytucji [5]. Rzecz jasna, kryterium to nie ma charakteru uniwersalnego, gdyż np. nie w pełni odnosi się do reżimów autokratycznych, nawet w ramach ustroju kapitalistycznego.

Skuteczność polityki fiskalnej jest wielorako uwarunkowana, ale w największym stopniu jej cele, charakter oraz instrumentarium określane są przez sprawność systemu podatkowego i aparatu skarbowego, jakość stanowionego prawa i jego konsekwentną egzekwowalność oraz dobrze rozwinięte i funkcjonujące pozostałe instytucje publiczne. Już w międzywojennej literaturze z zakresu finansów publicznych próbowano określić „dobroć” polityki fiskalnej. Bardzo mocno eksponowano wtedy postulat równoważenia budżetu państwa bez powodowania ujemnych skutków dla innych wymiarów równowagi ekonomiczno-finansowej [23]. Wspólnie za „dobrą” politykę fiskalną uznaje się taką, która:

- odznacza się racjonalnym poziomem fiskalizmu, a więc nieprzekraczaniem optymalnych obciążeń podatkowych. Nie ulegają wówczas osłabieniu bodźce do oszczędzania i pomnażania majątku oraz formowania kapitału;
- potrafi harmonijnie łączyć cele czysto fiskalne z celami pozafiskalnymi;
- jest stabilna w sensie zasad i reguł, ale zarazem elastyczna, gdy chodzi o nadążanie za zmianami wewnątrz krajowymi i w otoczeniu zewnętrznym. Stabilność to pewna niezmienność pryncypiów polityki fiskalnej, zwłaszcza w zakresie podatków, natomiast elastyczność oznacza reagowanie na zmiany oraz szoki pozytywne i negatywne. Obydwie te cechy uwarunkowane są

w pierwszym rządzie potencjałem finansowym państwa i posiadaniem rezerw wewnętrznych, jak i możliwościami racjonalnego wykorzystania funduszy zagranicznych [22, 23, 30, 31].

Typy (rodzaje) polityki fiskalnej można wyróżniać na podstawie określonych kryteriów. Historycznie najstarszy jest podział na politykę aktywną i pasywną, a więc dokonywany w oparciu o rodzaj zastosowanego instrumentu fiskalnego służącego stabilizacji koniunktury (dyskrecjonalne albo automatyczne stabilizatory). Pochodny względem powyższego jest podział na politykę ekspansywną (luźną) bądź restrykcyjną (ciasną, ostrą). Pierwszą w ujęciu podręcznikowym charakteryzuje wzrost poziomu wydatków publicznych i/lub zwiększanie się deficytu budżetowego. W rzeczywistości ekspansja fiskalna jest wyrazem aktywnej polityki fiskalnej i może też mieć miejsce, gdy podatki się redukuje, a spodziewane dodatkowe wpływy budżetowe w praktyce nie pojawiają się. Z kolei polityka restrykcyjna polega na tym, że władze publiczne chcą zredukować poziom deficytu w stosunku do PKB. Można tego dokonać albo przez relatywny spadek wydatków, który, niestety, niekiedy oznaczać może i ich redukcję bezwzględną, albo przez podwyższenie podatków, co stosowane jest jednak rzadziej. Dla porządku trzeba dodać, że polityka fiskalna może być także neutralna, a więc utrzymująca deficyt mniej więcej na równym, ale niskim poziomie. Jeszcze korzystniejsza, np. z punktu widzenia niskiej inflacji, jest sytuacja, gdy w sposób trwały udaje się wygospodarować nadwyżkę budżetową. Polityka fiskalna może być też procykliczna, to znaczy, że wydatki publiczne rosną w okresie dobrej koniunktury lub ich redukcja następuje w czasie jej spowolnienia. Obydwie tego typu sytuacje zazwyczaj skutkują pogłębieniem nierównowagi makroekonomicznej oraz spowalniają tempo wzrostu gospodarczego [9, 19, 28]. Procykliczność jest dosyć trwałą cechą polityki fiskalnej w Polsce, a redukcja podatków i składek emerytalnych dokonana przez rząd PIS–Samoobrona–LPR cechą tę jeszcze wzmocniła. Obecnie bardzo utrudnia to realizację bardziej zdecydowanego kursu antykryzysowego bazującego na stymulacji fiskalnej, aczkolwiek, z drugiej strony, podtrzymuje popyt konsumpcyjny.

Polityka budżetowa

Polityka budżetowa to świadome i celowe wykorzystywanie budżetu państwa do realizacji celów społeczno-politycznych tegoż państwa i społeczeństwa [18]. Z definicji tej jasno wynika, że jest to kategoria szersza niż polityka fiskalna, ale węższa niż polityka finansowa. Dziwić może więc stawianie znaku równości między polityką budżetową a fiskalną, co spotyka się nawet w najnowszej literaturze poświęconej finansom publicznym [22, 23, 31]. Równość ta dopuszczalna była do okresu poprzedzającego Wielki Kryzys z przełomu lat 20. i 30. ub. wieku. Później, w mniejszym lub większym stopniu, polityka budżetowa stawała się podstawowym narzędziem interwencjonizmu państwowego. Ewolucja polityki budżetowej zawsze była pochodną poglądów na temat czynników kształtujących charakter, miejsce i funkcje budżetów państwowych. Czynniki te obejmują: różnorodne typy oddziaływań i relacji zachodzących między budżetem

a rozwojem stosunków towarowo-pięniężnych, zasady wyodrębniania własności prywatnej i publicznej, rozwój systemów politycznych, poszerzanie się społecznych i ekonomicznych funkcji państwa, postęp międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansowych, i w końcu procesy integracji i globalizacji ekonomicznej. Treść, zakres oraz instrumenty polityki budżetowej wciąż zatem ulegają zmianom ilościowym i jakościowym, a w warunkach integracji i globalizacji zaczynają przekraczać wręcz granice narodowe. Pewne cechy (zasady) polityki budżetowej, podobnie jak i budżetu, wydają się być jednak względnie trwałe (obiektywność istnienia, bo zawsze dochody budżetowe czerpane są na zasadzie przymusu; ponadustrojowość, jeśli rozpatrujemy gospodarkę pieniężną; gospodarność; operatywność; przejrzystość, bo coraz częściej podatnicy chcą wiedzieć, co dzieje się z ich pieniędzmi; realność). Inne z kolei mają natomiast charakter specyficzny, a więc odzwierciedlają preferencje społeczne, typ ustroju politycznego oraz układ sił między głównymi aktorami politycznymi i grupami interesów. Z ostatniego jasno wynika, że rolnicy powinni mieć swoją reprezentację polityczną oraz kanały wpływu na parlamentarzystów, by mogli znaleźć korzystne dla siebie rozwiązania budżetowe, bo to oni są głównymi podmiotami stanowiącymi politykę budżetową.

Z dotychczasowych ustaleń można przyjąć, że polityka budżetowa jeszcze bardziej niż polityka fiskalna podlega regułom cyklu politycznego, z jego negatywnymi następstwami w postaci krótkiego okresu decyzji budżetowych (w zasadzie jednorocznego) oraz problemami z uzyskaniem wysokiej ich racjonalności i efektywności. Aby zagrożenia te złagodzić, polityka budżetowa powinna znaleźć równowagę między dyskrecjonalnością (uznaniowością) a regułami zapisanymi (zasada zrównoważenia budżetu i zapisy konstytucyjne oraz rządowe typu: nie więcej niż 3% deficytu budżetowego i 60% długu publicznego w stosunku do PKB; nie więcej niż np. 30 mld zł deficytu budżetowego jako kotwica nominalna; tzw. reguła Belki – wydatki tegoroczne budżetu nie mogą przekraczać poziomu ubiegłorocznego o wskaźnik równy inflacji plus 1). Oczywiście, reguły explícite zapisane mają znaczenie, gdy zamierza się realizować restrykcyjną politykę budżetową, a niektóre (np. reguła Belki) w miarę dobrze funkcjonują tylko wówczas, gdy inflacja jest umiarkowana. W naszym systemie ustrojowym typ polityki budżetowej (restrykcyjna vs. ekspansywna/neutralna; aktywna vs. pasywna; procykliczna vs. antycykliczna) w bardzo dużym stopniu jest determinowany przez poglądy ekonomiczne i cele polityczne premiera rządu [30]. Pewne nadzieje z poprawą racjonalności i efektywności polityki budżetowej wiąże się też z wprowadzeniem budżetów zadaniowych.

Doświadczenia większości krajów wysoko rozwiniętych pokazują, że wniosek o nadreprezentatywność politycznej rolników potwierdza się także w przypadku polityki budżetowej [3, 4, 16, 24, 29]. Oznacza to, że niekiedy nawet same budżety ustalane są dla lat gospodarczych, typowych przecież dla rolnictwa. Jeszcze wyraźniej widać to w wyborze bardzo umiarkowanego fiskalizmu wobec rolnictwa, a jednocześnie w jego szerokim podtrzymywaniu budżetowym. Ta nadreprezentatywność polityczna i budżetowa rolników nie znajduje uzasadnienia w ich

wkładzie do dochodu narodowego. Może być natomiast wyjaśniana, gdy odwołamy się do chronicznych problemów dochodowych w sektorze rolnym, a ostatnio także do jego wielofunkcyjności, tj. tworzenia efektów i dóbr publicznych. Z drugiej jednak strony, wyraźnie rośnie zainteresowanie przejrzystością polityki budżetowej w rolnictwie, czego przykładem będzie upublicznienie beneficjentów WPR UE, chociaż i z tym ostatnio są duże problemy.

Polityka budżetowa, rzecz jasna, spełnia wszystkie funkcje ekonomiczne stawiane przed polityką fiskalną. Współcześnie realizuje ona jednak jeszcze inne funkcje (cele):

- kontrolne (analiza i ocena przebiegu procesów realnych),
- koordynacyjne (uzgadnianie strumieni rzeczowo-finansowych w państwie oraz motywacji podmiotów ekonomicznych),
- kredytowe (sygnalizowanie otoczeniu, iż państwo posiada zdolność kredytową),
- polityczne (ustrojową – budżet państwa jest atrybutem władzy i instrumentem umacniania danego ustroju; demokratyczną – budżet jest wyrazem preferencji i roli społeczeństwa reprezentowanego przez jego przedstawicieli; planowania – budżet jest zestawieniem spodziewanych dochodów i przewidywanych wydatków; administracyjną – możliwość wymuszania racjonalizacji wydatków budżetowych w sytuacji pojawienia się problemów fiskalnych i finansowych). Wielość funkcji, reguł i zasad polityki budżetowej oraz silniejsze podleganie cyklom politycznym (wyborczym) niż w przypadku polityki fiskalnej, jeszcze bardziej utrudnia jej projektowanie, realizowanie, typologizację, ocenianie (skuteczna, racjonalna, efektywna itd.) oraz wartościowanie („dobra”, „solidna”, „wysokojakościowa”, prorozwojowa, socjalna, narodowa itp.) niż w odniesieniu do polityki fiskalnej [22, 23, 30, 31].

Dostosowania fiskalne

Przez dostosowania fiskalne rozumie się uznaniowe (dyskrecjonalne) działania redukujące deficyt budżetowy, a zarazem i dług publiczny [11, 27]. Ich przeciwieństwem jest impuls fiskalny. Trzeba jednak zastrzec, że dostosowania te powinny być uruchamiane wtedy, gdy nie wystarczają już automatyczne stabilizatory koniunktury. Ogólnie wyróżnia się następujące dostosowania fiskalne:

- wyłączny wzrost podatków. Dostosowanie rzadko stosowane, bowiem podatki w znacznym stopniu deformują zachowania podmiotów ekonomicznych i gospodarstw domowych;
- poszerzenie bazy podatkowej;
- podwyżka podatków i równoczesna, a najlepiej wcześniejsza redukcja wydatków. Rzadko jednak uzyskuje się wtedy długotrwałe zrównoważenie budżetu;
- wzrost podatków plus dyscyplina płacowa plus redukcja wydatków socjalnych. Przynosi to na ogół trwałą równowagę budżetową, gdyż bezpośrednio wpływa na zmienne fiskalne podlegające mechanizmom indeksacyjnym oraz bezwładności. Korzyści te mogą się ujawnić nawet już w krótkim okresie, gdyż poprawa sytuacji budżetowej zazwyczaj prowadzi do spadku realnych stóp procentowych;

- redukcja wydatków oraz równoczesne poszerzenie bazy podatkowej. Wariant dobrze sprawdzający się w krajach rozwijających się;
- redukcja wydatków. Jeśli ma głęboki charakter, nazywana bywa konsolidacją fiskalną. Konsolidacja ta spełnia tym samym wybitnie funkcję stabilizacyjną. Dostosowanie to w krajach transformujących się do rynku lepiej funkcjonowało niż podwyższanie podatków.

Dostosowania fiskalne można także klasyfikować z punktu widzenia ich intensywności oraz zależności od funkcji spełnianej przez zredukowane wydatki (prorozwojowe, socjalne itp.) [11, 27]. Dla porządku listę powyższą należałoby uzupełnić o przypadek liczenia na to, że wysoki wzrost gospodarczy sam rozwiąże problem dużego relatywnego deficytu budżetowego i długu publicznego. W Polsce najsilniej za tym opowiadał się J. Osiatyński [22]. Obecnie propozycja ta jest czystą abstrakcją.

Zainteresowanie problematyką dostosowań fiskalnych wynika z prostych, ale solidnych dowodów empirycznych, że trwała i głęboka nierównowaga fiskalna szkodzi wzrostowi ekonomicznemu [2, 17, 28]. Niekeynesowskie modele polityki fiskalnej pokazują ponadto, że wzrost nie pozostaje prostą funkcją zagregowanego popytu [28]. Z kolei fiskalna teoria cen udowadnia, że nierównowaga ta może prowadzić także do wzrostu inflacji. Nie zawsze zatem ta ostatnia da się traktować jako zjawisko o charakterze czysto pieniężnym [20]. Oczywiście, w tym przypadku chodzi o okres krótki, bowiem dla okresów długich przyjmuje się nadal, iż inflacja jest zjawiskiem monetarnym.

Członkowie Unii Europejskiej od 1996 r. zobowiązani są do przestrzegania dyscypliny budżetowej, której charakter i zasady oceny zawarte zostały w Pakcie Stabilności i Wzrostu (SGP). Dokument ten zmodyfikowano w marcu 2005 r. Zawarto w nim m.in.:

- dwie wielkości referencyjne solidnej długookresowej polityki fiskalnej (deficyt budżetowy $\leq 3\%$ PKB i dług publiczny $\leq 60\%$ PKB);
- ogólną rekomendację, że to polityka strukturalna powinna być podstawą długookresowego wzrostu i stabilności makroekonomicznej, a w tym także stabilności finansów publicznych. Jest to zgodne ze Strategią Lizbońską i Ogólnymi Wytycznymi Polityki Gospodarczej Rady UE;
- postulat, by dostosowania fiskalne dokonywane były głównie w okresie dobrej koniunktury, gdyż wtedy można utworzyć rezerwy absorbujące rozmaite szoki. Kraje członkowskie powinny też usilnie dążyć do ograniczenia do minimum procykliczności w realizowanej polityce fiskalnej. Ten ostatni wymóg szczególnie dotyczy krajów strefy euro oraz znajdujących się w systemie ERM II. Kraje członkowskie Wspólnoty, które w sposób trwały przekraczają powyższe wielkości referencyjne, obejmowane są procedurą nadmiernego deficytu. KE musi dokonać wówczas kompleksowej oceny ich sytuacji, zwracając szczególną uwagę na niezbędne dostosowania fiskalne, a kraj objęty tą procedurą powinien sporządzić program stabilności i konwergencji. W dokumencie tym dany kraj zobowiązuje się, iż w okresie 2-3 lat w sposób trwały doprowadzi do nadwyżki budżetowej (gdy jest wy-

soko zadłużony i dysponuje słabym potencjałem wzrostu) bądź deficytu nie przekraczającego 1% PKB. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe muszą być przy tym realistyczne i przyjmujące za podstawę przywracanie stabilności w pierwszym rzędzie narzędziami polityki strukturalnej. Polska, stając się członkiem UE, przyjęła w całości zobowiązania zawarte w zmodernizowanym Pakcie Stabilności i Wzrostu z 2005 r. Z uwagi na przekraczanie wielkości referencyjnych deficytu budżetowego i długu publicznego objęci zostaniemy ponownie procedurą nadmiernego deficytu. Konieczne będzie zatem opracowanie kolejnego programu konwergencji, który sukcesywnie będziemy musieli aktualizować.

Dostosowania fiskalne, nazywane również zacieśnieniami fiskalnymi, były przedmiotem badań w NBP [15]. Na podstawie eksperymentów symulacyjnych, przy wykorzystaniu modelu równowagi ogólnej (CGE), ustalono, że w przypadku Polski zacieśnienie to nie musi prowadzić do spadku produktu, a wprost przeciwnie – produkt ten może wzrosnąć, o ile usunie się sztywności rynku pracy. Wtedy płace i koszty pracy będą odzwierciedlać wpływ sił rynkowych. To bardzo trudny warunek do spełnienia w całej Unii Europejskiej, aczkolwiek głęboki kryzys gospodarczy działania takie może wręcz wymusić.

Głównymi kreatorami polityki fiskalnej i budżetowej w Polsce są rząd i parlament. Rolnicy, podobnie jak inne grupy interesu, na korzystny dla siebie kształt rozwiązań fiskalnych i budżetowych mogą zatem wpływać za pośrednictwem swoich reprezentantów politycznych oraz szeroko rozumianej administracji rolnej i działań lobbingsowych. Normalne kanały wpływu politycznego nie dotyczą jednak już polityki monetarnej. Jest ona realizowana przez NBP i Radę Polityki Pieniężnej w sposób niezależny od cyklu politycznego. Rozwiązanie takie powszechnie uważa się za jedną z najważniejszych innowacji instytucjonalnych ostatniego ćwierćwiecza. Tworzenie i prowadzenie polityki makroekonomicznej wymaga więc subtelnych mechanizmów koordynacji między władzami monetarnymi i fiskalnymi. W powyższym układzie Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz agencjom „rolnym” przypada przede wszystkim rola dysponenta środków budżetowych niższego rzędu, a standardowe decyzje w nich podejmowane podlegają rygorom prawa budżetowego i ustawy o finansach publicznych. Ewentualne interwencje ad hoc na rzecz rolnictwa, np. związane z różnymi szokami, mogą być dokonywane natomiast z rezerwy budżetowej, jeśli spełnione są warunki udzielania pomocy publicznej i jest ona notyfikowana w Brukseli. Rozwiązanie takie wynika z potrzeby nienaruszania warunków wewnątrzspółnotowej konkurencji, jest też wyrazem federalizmu fiskalnego. Niestety, najświeższy kryzys doprowadził w UE do znacznych deformacji udzielania pomocy publicznej, z wyjątkowym uprzywilejowaniem sektora finansowego. Wprawdzie Komisja Europejska deklaruje, iż opracuje zasady większej przejrzystości pomocy publicznej i nienaruszania przez to wspólnotowej konkurencji, jednak duże kraje członkowskie nie czekają na to, podejmując własne programy pomocy fiskalnej dla wybranych branż. Zachętą do tego są zapowiedzi KE, iż pracuje nad uelastycznieniem Paktu Stabilności i Wzrostu.

Polityka fiskalna i budżetowa zasadniczo powinny mieć charakter ogólnokrajowy i ogólnonarodowy. Dobra jakość każdej z nich oraz solidne finanse są bowiem dobrem publicznym i zabezpieczeniem przed wstrząsami, które nam zagrażają, niezależnie od momentu wejścia do strefy euro.

Obecny rząd w lipcu 2009 r. przedstawił nowelizację budżetu. Pole manewru było jednak wąskie, gdyż należało wspierać słabnącą gospodarkę bodźcami fiskalnymi, ale relatywnie dobra sytuacja budżetowa ułatwiałaby względnie tanie pokrycie potrzeb pożyczkowych państwa i nieoddalałaby zbyt długo momentu naszego wejścia do strefy euro [26]. Realistycznie patrząc, nowela budżetu na rok 2009 stała się rozwiązaniem eklektycznym, tzn. znaleziono pewne dodatkowe źródła dochodów fiskalnych, dalej zredukowano niektóre wydatki i nieco też zwiększono deficyt. Ewentualne przejście naszej gospodarki w fazę recesji, co na razie oddaliło się w czasie, wymuszać będzie jednak znacznie głębsze dostosowania fiskalne, które prawdopodobnie dotkną także rolnictwo, jak pokazuje to przykład Łotwy. Najbliższe lata będą mimo wszystko bardzo trudne dla naszych finansów publicznych.

Stan finansów krajowego rolnictwa

Dogodnym narzędziem do jego oceny jest rachunek przepływów funduszy w tym sektorze, który autor artykułu opracował wraz z M. Grudą i B. Wieliczko. Może być on sporządzony w wariantcie brutto, gdy po stronie dopływów i odpływów funduszy uwzględnia się składki płacone przez rolników, lub w wariantcie netto, jeśli składki te występują jedynie jako element odpływów. Wariant pierwszy nieco podwyższa łączną sumę dopływów, ale za to pełniej odzwierciedla mechanizm całości przepływów.

Rachunek przepływów funduszy, z uwagi na charakter dostępnych danych, obejmuje dopływy i odpływy fiskalne wprost dotyczące rolnictwa, ale także związane ze wspieraniem obszarów wiejskich i polityką interwencji rynkowych. Sporządza się go także w wersji rozszerzonej, a więc uwzględniającej również politykę społeczną realizowaną w rolnictwie, w tym przepływy związane z funkcjonowaniem ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych w tym sektorze. Celowość takiego ujęcia wynika ze znaczenia dotacji do ww. ubezpieczeń w finansach publicznych kraju, a więc i konieczności ich systematycznego monitorowania oraz racjonalizowania, co daje się m.in. uzasadnić względami sprawiedliwości obciążeń fiskalnych w społeczeństwie [14]. Z drugiej zaś strony, płacenie przez rolników składek na ubezpieczenia społeczne redukuje ich zasoby płynności, jednakże fakt częstego nadal występowania na wsi rodzin wielopokoleniowych zasoby te podwyższa z racji otrzymywanych rent i emerytur. Wynik per saldo nie jest tu zatem jednoznaczny. Ujmowanie przepływów finansowych związanych z polityką społeczną w rolnictwie ma również sens i z tego powodu, że transfery socjalne niejednokrotnie komplikują prowadzenie w tym sektorze polityki strukturalnej, współfinansowanej także ze środków UE. Zazwyczaj cierpi na tym efektywność i produktywność podstawowej działalności rolniczej.

Ogólny dopływ funduszy do rolnictwa na cele interwencji rynkowych i związane z realizacją polityki społecznej w rolnictwie w 2008 r. przekroczył 103,2 mld zł, a więc wzrósł w ujęciu nominalnym o 7,9% w stosunku do roku 2007. Na nieco wyższym poziomie kształtowała się dynamika dopływu funduszy bez sfery polityki społecznej. Obydwa te strumienie przyrosły również w ujęciu realnym, odpowiednio o 3,7% i o 3,8%. Jednak dynamika nominalna i realna zmalała w stosunku do lat 2006-2007. Niepokoić musi fakt, że w ujęciu wartości bieżących minimalnie w ostatnich dwóch latach powiększył się strumień pochodzący ze sprzedaży produktów i usług z rolnictwa. W wyrażeniu realnym natomiast obserwowaliśmy nawet spadek. Sytuację finansową rolnictwa zaczęły w tym kontekście coraz bardziej kształtować dopływy funduszy o charakterze dopłat i dotacji. Jest przy tym rzeczą interesującą, że silniej powiększało się wsparcie z budżetu krajowego niż unijnego, chociaż to ostatnie kwotowo było większe. Świadczyło to o postępującym wówczas procesie umacniania się złotego. Z pewnością niepokoić musi również i to, że nadal szybko wzrastało budżetowe finansowanie polityki społecznej w warunkach nominalnych i realnych spadków składek wnoszonych do systemu KRUS przez samych rolników. Tak jak w latach poprzednich, dopływ funduszy z rynkowego systemu finansowego do rolnictwa kwotowo odgrywał małą rolę, a wszystkie jego trzy strumienie składowe w latach 2007-2008 zmalały w wyrażeniu nominalnym i realnym. Charakterystyczny jest w tym momencie największy spadek dynamiki dodatniego salda kredytów i pożyczek bankowych, co może sugerować, iż kryzys finansowy zaczął stopniowo dotykać również i rolnictwo.

Ogólny odpływ (wykorzystanie) funduszy z wszystkich tytułów w roku 2008 zbliżył się do kwoty 70 mld zł, a bez sfery polityki społecznej sięgał prawie 53 mld zł. W stosunku do roku 2007 nastąpił nominalny ich przyrost, odpowiednio o 10,4 i 11,7%. Przy założeniu, że inflacja w 2008 r. wyniosła 4,2% w porównaniu do roku 2007, otrzymujemy bardzo wyraźny również wzrost realny. Jak z tego wynika, odpływy funduszy z rolnictwa rosły w tych dwóch latach znacznie szybciej niż ich dopływy. Nie pozostało to bez efektu dla sald końcowych przepływów funduszy. W ujęciu poszczególnych składowych odpływu funduszy zwraca uwagę, iż wydatki operacyjne (bieżące) i inwestycyjne rolnictwa rosły w tempie wyższym niż suma odpływu bez instrumentów polityki społecznej. Niewątpliwie w tym momencie negatywnie trzeba ocenić to, że dynamika ww. wydatków przekraczała kilkakrotnie dynamikę dopływu funduszy do tego sektora z tytułu sprzedaży produktów i usług. Najwyższa dynamika odpływu funduszy obserwowana była w przypadku „niepodatkowych dochodów budżetu państwa z rolnictwa”, „składki zdrowotnej rolników przekazanej z KRUS do NFZ” (która w całości finansowana jest przez budżet) oraz „dodatniego salda depozytów bankowych”. W ujęciu kwotowym były to jednakże marginalne pozycje, które w żaden sposób nie mogły zaważyć na łącznej wartości odpływu i na saldzie końcowym rachunku.

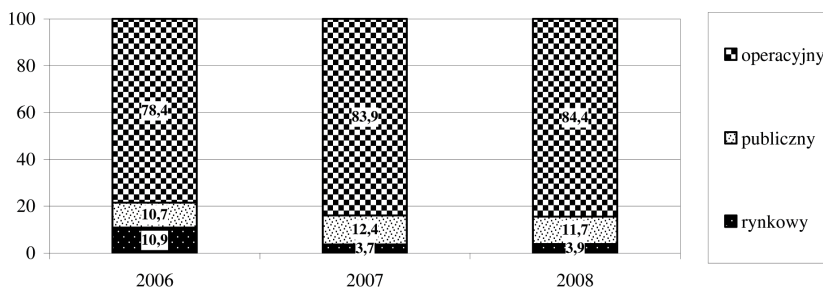
Ograniczając analizę tylko do przepływów funduszy pomniejszych o strumienie związane z polityką społeczną w rolnictwie, warto przeanalizować zmiany w ich strukturze. Przedstawiono je na rysunku 1, wyróżniając na nim: segment operacyjny

(dopływy ze sprzedaży produktów i usług rolnictwa, natomiast odpływami były tu wydatki operacyjne i inwestycyjne tego sektora); finansowy segment publiczny (dopływy w postaci dotacji do działalności rolniczej, interwencji rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich oraz trafiające do agencji rolnych, zaś odpływami są tu: podatki i opłaty oraz inne obciążenia fiskalne rolnictwa, niepodatkowe dochody budżetu państwa z rolnictwa, wydatki bieżące agencji rolnych); finansowy segment rynkowy (dopływy i odpływy łączące rolnictwo z bankami i firmami ubezpieczeniowymi). W powyższej konwencji zupełnie nie zaskakuje marginalne (szczególnie po stronie dopływów funduszy) znaczenie rynkowego sektora finansowego. Jego rola może jeszcze zmaleć, gdy pogłębi się obecny kryzys gospodarczy (co spowoduje m.in. ograniczenie popytu i podaży na rynku kredytowym) oraz poważnemu zmniejszeniu ulegną oszczędności producentów rolnych lokowane w bankach. W strukturze źródeł funduszy zwraca uwagę wyraźny wzrost dotacji i dopłat kosztem segmentu operacyjnego i rynkowego. W kolejnych latach prawdopodobne jest dalsze powiększanie udziału wsparcia budżetowego, co może w trudnym położeniu postawić rolnictwo, jeśli zaostczą się krajowe problemy fiskalne i maleć będzie gotowość płatników netto do budżetu UE do kontynuacji obecnego kursu WPR po 2013 roku. W przypadku natomiast odpływów funduszy najbardziej charakterystyczną cechą jest ich rosnące zdominowanie przez wydatki operacyjne i inwestycyjne rolnictwa.

a) struktura źródeł funduszy (w %)



b) struktura wykorzystania funduszy (w %)

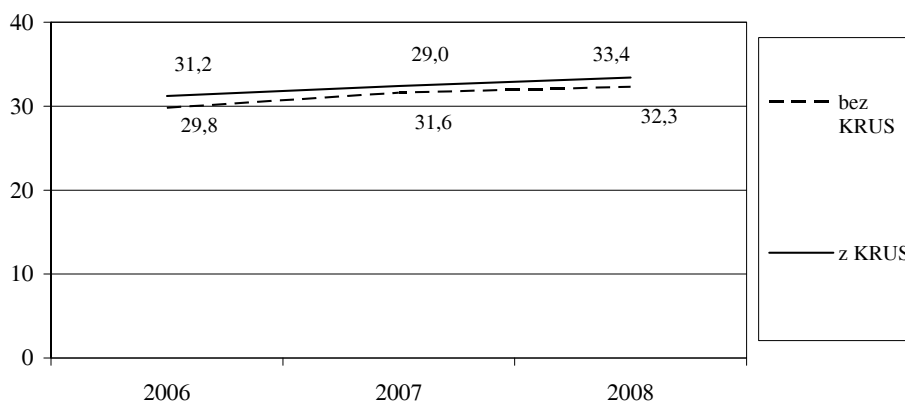


Rys. 1. Struktura źródeł i wykorzystania funduszy oraz salda całkowitego (bez ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz pomocy społecznej) w latach 2006-2008

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS, KNF, KRUS, NBP, rachunków narodowych dla rolnictwa, ustawy budżetowej (2008 rok) oraz wykonania budżetu (lata 2006 i 2007).

Odejmując od dopływów funduszy ich odpływy, uzyskuje się dwa salda: dla całości przepływów oraz bez przepływów związanych z polityką społeczną w rolnictwie. Ich kształtowanie się zaprezentowano na rysunku 2. Widać na nim, że tempo ich powiększania w rozpatrywanym trzyleciu uległo osłabieniu. Bardziej jednak dotyczy to salda nie uwzględniającego instrumentów polityki społecznej. Musi to niepokoić, gdyż ta nadwyżka funduszy jest źródłem wynagradzania nieopłaconej pracy w rolnictwie indywidualnym, służy finansowaniu rezerw i powinna absorbować skutki różnych wstrząsów (szoków) dotyczących naszego rolnictwa.

Salda końcowe mogą być też sporządzone jako sumy algebraiczne sald częściowych w każdym z trzech segmentów rachunku. W tej konwencji zwraca uwagę przede wszystkim to, że nadwyżka funduszy w segmencie operacyjnym maleje, a w publicznym sektorze finansowym rośnie.



Rys. 2. Całkowite saldo przepływu funduszy (w mld zł)

Źródło: Jak do rys. 1.

W tabeli 1 zaprezentowano kluczowe wskaźniki z zakresu finansów rolnictwa. Generalnie wynika z nich, że w segmencie przepływów fiskalnych z rolnictwa i do tego sektora od lat utrzymuje się wyraźna asymetria, tj. rolnictwo jest w zdecydowanej pozycji beneficjenta netto. Rzeczą ważną jest przy tym to, że dotacje i transfery płynące do rolnictwa, sfery interwencji rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich mają sztywny charakter, a więc uregulowane są ustawowo. Innymi słowy, są to zobowiązania państwa wobec rolnictwa. Fakt ten utrudnia dostosowanie naszego budżetu do pogarszającej się koniunktury i sytuacji fiskalnej kraju. Z drugiej strony, ta duża sztywność wydatków budżetowych na rolnictwo powoduje, iż polska polityka fiskalna wykazuje charakter procykliczny, tzn. wydatki te rosną w okresie korzystnej sytuacji makroekonomicznej, a nie wtedy, gdy ona się pogarsza. W przypadku naszego rolnictwa dochodzi tu jeszcze dodatkowy negatywny element, tj. brak w stosowanym instrumentarium finansowym automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Tabela 1

Wybrane charakterystyki finansów rolnictwa w latach 2006-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
Udział dotacji do rolnictwa, na cele interwencji rynkowych i rozwoju wsi w wydatkach budżetowych:			
• ogółem	16,4	14,9	16,4
• bez ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych	9,7	9,1	10,8
Udział podatków i innych dochodów budżetowych z rolnictwa, sfery interwencji rynkowych i rozwoju wsi w dochodach ogółem budżetu państwa	1,6	2,0	2,0
Udział dotacji do rolnictwa, sfery interwencji rynkowych i rozwoju wsi w PKB:			
• ogółem	3,4	3,2	3,5
• bez ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych	2,0	2,0	2,4
Pokrycie dotacji ogółem do rolnictwa, interwencji rynkowych i rozwoju wsi składkami z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz podatkami i innymi dochodami budżetowymi z rolnictwa			
• ogółem	8,8	12,5	11,2
• w dotacjach krajowych	12,7	18,2	16,7
Udział składek z tytułu ubezpieczeń społecznych w rentach i emeryturach z KRUS	9,1	9,2	9,3
Udział kosztów funkcjonowania ARiMR w stosunku do środków przez nią wypłaconych	8,9	7,5	4,9
Udział podatków obciążających gospodarstwa rolne w produkcji towarowej	2,7	2,7	2,8
Szkodowość brutto ubezpieczeń majątkowych ^a	36,7	65,6	60,1
Odsetki zapłacone do otrzymanych	739,9	688,7	819,4
Pokrycie kredytów dla rolnictwa depozytami bankowymi producentów rolnych	46,9	40,5	38,8

^a Stosunek otrzymanych odszkodowań do składek brutto.
Źródło: Opracowanie własne.

Niekorzystnie natomiast przedstawiają się relacje rolnictwa z rynkowym systemem finansowym. Szkodowość brutto kształtuje się nadal poniżej 100%, co sugerowałoby, iż firmy ubezpieczeniowe powinny zarabiać na polisach sprzedawanych rolnikom. Tymczasem firmy te skarżą się, że jest to mało opłacalny segment mimo stosowania subsydiowania zakupu niektórych polis. Słabo na ten rodzaj bodźca budżetowego reagują też sami rolnicy, wskazując, że ubezpieczenia upraw i zwierząt są nadal drogie. Poza tym rolnicy wciąż liczą, że w przypadku klęsk żywiołowych państwo i tak przyjdzie im z doraźną pomocą. Jest to klasyczna postawa pokusy nadużycia (ryzyka/hazardu moralnego). Odsetki zapłacone od kredytów przez rolników w ub.r. przekraczały ponad 8,2 raza odsetki zarobione przez nich na depozytach ulokowanych w bankach, gdy tymczasem różnica między kredytami a depozytami ma się jak 2,6:1. Warto zauważyć, że ta asymetria ma miejsce w warunkach ciągłej dominacji preferencyjnego kredytowania naszego rolnictwa. Niepokojącym zjawiskiem jest również malejące pokrycie kredytów rolniczych depozytami bankowymi producentów rolnych. Na szczęście banki spółdzielcze – główny kredytodawca rolników indywidualnych – wciąż dysponują nadwyżkami depozytów nad kredytami. Jednak o depozyty trwa w naszej bankowości ostra konkurencja, gdyż banki komercyjne odczuwają ich niedobór. Okoliczność ta może mieć znaczenie dla gospodarstw wielkotowarowych, które coraz częściej kredytują się właśnie w bankach komercyjnych. Niektórym z tych ostatnich zaczyna także brakować również i kapitału własnego, co może być jeszcze ostrzejszym ograniczeniem podaży kredytów niż niedostatki płynności.

Pozytywnie trzeba ocenić fakt, iż poprawiła się relacja kosztów funkcjonowania ARiMR w stosunku do wypłaconych przez nią funduszy. Oznacza to, że weszliśmy w fazę regresji kosztów stałych poniesionych na przygotowanie tej agencji do obsługi nowej perspektywy budżetowej WPR.

Podsumowanie

Polityka fiskalna i budżetowa to składowe polityki gospodarczej, które współcześnie mają największy wpływ na funkcjonowanie rolnictwa, a w szczególności na jego kondycję finansową. Na tym tle polityka monetarna rysuje się jako podrzędny element *policy-mix*, o malejącym znaczeniu, gdy rośnie otwartość zewnętrzna danego kraju lub staje się on np. członkiem unii walutowej. Jeśli w tym ostatnim przypadku nie dokonuje się integracji polityki fiskalnej, to nadal zachowuje ona swój narodowy charakter, stając się tym samym podstawowym instrumentem regulowania gospodarki. Nie oznacza to jednakże, by nawet wtedy polityka ta mogłaby być prowadzona w sposób całkowicie autonomiczny. Przeciwdziałają temu współzależności wewnętrznych procesów ekonomicznych oraz oddziaływanie na nie sił regionalnych i globalnych. Kształt oraz charakter polityki fiskalnej i budżetowej także i wówczas podlega mechanizmom wewnątrz krajowego procesu politycznego, który odzwierciedla preferencje społeczne i układ sił politycznych. W społeczeństwach demokratycznych trzeba przy tym coraz częściej stosować dobrze przemyślaną strategię, by pozyskać korzystne dla określonej grupy rozwiąza-

nia fiskalne i budżetowe. Dotyczy to także rolników, mimo że dysponują oni najczęściej nadreprezentacją polityczną.

Ważnym elementem polityki fiskalnej i budżetowej są dostosowania fiskalne. Z powodu obecnego kryzysu zeszły one niejako na plan dalszy, gdyż powszechnie w skali globalnej rządy uruchomiły ogromne pakiety zapobiegania recesji. Nie może to trwać jednak bez końca. Zbliży się już moment, w którym trzeba będzie ponownie zadbać o rozsądny deficyt budżetowy i dług publiczny. Potrzebne będą zatem różnorodne zmiany po stronie dochodów i wydatków budżetowych. W tym kontekście złożenie przez Business Center Club wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności funkcjonowania KRUS z naszą ustawą zasadniczą jest sygnałem, że dostosowania fiskalne mogą dotknąć również rolnictwa.

Finanse polskiego rolnictwa w coraz większym stopniu określane są przez wielkość dotacji z budżetu krajowego i unijnego. Do roku 2013 zależność ta jeszcze prawdopodobnie się pogłębi. Sprawą otwartą natomiast jest okres następujący po tej dacie. Obserwuje się bowiem rosnącą niechęć płatników netto do budżetu UE do dalszego wspierania nowych krajów członkowskich. Ewentualna pełna, a nawet częściowa renacjonalizacja finansowania WPR wystawia nasz budżet i finanse rolnictwa na ciężką próbę. Zagrożenia tego nie wolno bagatelizować, bo istnieje już sporo dowodów empirycznych na to, że skokowy wzrost dotychczasowej stopy subsydiowania naszego rolnictwa po akcesji do UE słabo przekłada się na poprawę jego efektywności i produktywności, a więc podstawowych determinant międzynarodowej konkurencyjności tego sektora.

Literatura:

1. Acocella N.: *Zasady polityki gospodarczej*. PWN, Warszawa 2002.
2. Alfonso A., Schuknecht L., Tanzi V.: *Efektywność sektora publicznego: porównania międzynarodowe*. OLYMPUS, Warszawa 2004.
3. Baland J. M., Kotwal A.: *The political economy of underinvestment in agriculture*. *Journal of Development Economics*, vol. 55, no. 1, 1995.
4. Brooks J.: *Policies and institutions in transition economics: a political economy perspective on the agri-food sector*. *Food Policy*, vol. 20, no. 6, 1995.
5. Buchanan J. M.: *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. PWN, Warszawa 1997.
6. Bukowski I. S.: *Strefa euro*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
7. Bureau J. E, et al.: *Reflection on the possibilities for the future development of the CAP*. European Parliament, December 2007.
8. Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe*. *Finanse publiczne*. Lexis-Nexis, Warszawa 2004.
9. Covey T., Durst R., Ryan J.: *U.S. macroeconomic and tax policy: impacts on U.S. farm operations*. *Agricultural Finance Review*, vol. 65, no. 2, Special Issue, Fall 2005.
10. De Graue P.: *Unia walutowa*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
11. Fakin B., Crombruggbe A.: *Fiscal adjustment in transition economies: social transfer and the efficiency of public spending: a comparison with OECD countries*. Policy Research Working Paper. World Bank, Washington, D.C. 1997.

12. *Finanse międzynarodowe* (red. nauk. B. Bernaś). PWN, Warszawa 2006.
13. Gaudement P. M., Molinier J.: *Finanse publiczne*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
14. Gomulowicz A.: *Zasada sprawiedliwości podatkowej*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
15. Gradzewicz M., Jędrzejewicz T., Żółkiewski Z.: The cost of fiscal tightening in Poland on the road to the euro: does the labour market matter? (CGE Model Simulations). *Bank i Kredyt*, nr 4, 2007.
16. Heidhues F., Schrieder G.: *Transformation und ländliches Finanzwesen*. *Agrarwirtschaft*, vol. 67, h. 3/4, 1998.
17. Kosterna U.: *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*. PWN, Warszawa 1995.
18. *Leksykon finansowo-bankowy* (red. nauk. W. Jaworski). Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.
19. Mackiewicz M.: Reakcje polityki fiskalnej na wahania koniunktury – przyczyny zróżnicowania. *Bank i Kredyt*, nr 10, 2006.
20. Marszałek P.: *Podstawy fiskalnej teorii poziomu cen*. *Ekonomista*, nr 2, 2007.
21. Musgrave R. A., Musgrave P. B.: *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill, New York 1989.
22. Osiatyński J.: *Finanse publiczne*. *Ekonomia i polityka*. PWN, Warszawa 2005.
23. Owsiak S.: *Finanse publiczne*. *Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2006.
24. Pasour E. C., jr.: *Agriculture and the state market process and bureaucracy*. The Independent Institute, Holmes & Meier, New York – London 1990.
25. Pietrewicz M.: *Polityka fiskalna*. Poltext, Warszawa 1996.
26. *Program konwergencji*. Aktualizacja 2007. Ministerstwo Finansów, marzec 2008.
27. Rzońca A., Varoudakis A.: The quality of fiscal adjustments in transition economics. *Bank i Kredyt*, nr 7, 2007.
28. Rzońca A.: Efekty restrykcyjnej polityki fiskalnej w zmodyfikowanym modelu Mankiwa-Summersa. *Bank i Kredyt*, nr 6, 2007.
29. Timmer C. P.: Farmers and markets: the political economy of new paradigms. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, no. 2, 1997.
30. Wernik A.: *Finanse publiczne*. *Cele, struktury, uwarunkowania*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
31. Ziolkowska W.: *Finanse publiczne*. *Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

JACEK KULAWIK

Institute of Agricultural and Food Economics
- National Research Institute
Warszawa

FISCAL AND BUDGETARY POLICIES AND THE FINANCIAL SITUATION OF POLISH AGRICULTURE

Summary

Fiscal and budgetary policies are the basic instruments used by public authorities to influence finances of agricultural sector. Each time these policies are shaped – the outcome is a result of changing social preferences and forces among key political actors. This leads to a situation, where both fiscal policy and budgetary policy remain of national nature and are subject to political cycle rules. Farmers, however, have developed the mechanisms of political over-representation well, but the group will most probably also be affected by fiscal adjustments, which are planned as budgetary instruments of current market stimulation programmes.

Polish agriculture continues to increase the surplus of funds generated therein, despite a small slowdown. This rate would be even slower if it were not for domestic and EU subsidies. There dependencies are a particular reason to worry if you consider that after 2013 net payers to the EU budget will wish to radically limit their contribution, while Poland will most probably be facing considerable fiscal problems if it decides to introduce the euro currency, while economic growth fails to accelerate considerably.