

Prof. dr hab. Augustyn Woś

Ekspertyza nr 176

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

OPINIA O PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 1999 W CZĘŚCI DOTYCZĄCEJ ROLNICTWA I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ

(dla Komisji Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Sejmu RP)

Uwagi wstępne

Zapis dotyczący wydatków Budżetu Państwa preliminowanych dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej w przedłożonych dokumentach nie jest jednoznaczny. W „Uzasadnieniu” Ustawy wymienia się kwotę 2 007 022 tys. zł (łącznie z rezerwą celową). W projekcie Ustawy zestawienie zbiorcze wydatków według działów (s. 2/1) podaje kwotę łączną 1 978 225 tys. zł, natomiast zestawienie wydatków preliminowanych dla Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (s. 2/9 tegoż dokumentu) podaje kwotę łączną 1 938 618 tys. zł. Różnice między tymi zapisami sięgają 68 mln zł i nie mogą być uznane za nieistotne. Zakładam, że są one wynikiem różnych ugrupowań tych samych pozycji wydatków, ale na podstawie przedłożonych dokumentów nie mogę stwierdzić czy tak istotnie jest.

Dla dalszej analizy przyjmuję kwotę 1 978 225 tys. zł, gdyż dotyczy ona całego Rolnictwa i koresponduje z ogólną kwotą preliminowanych wydatków budżetowych.

Porównania z budżetami z lat ubiegłych są utrudnione przez to, że niektóre wydatki wykazywane dotychczas w budżecie rolnictwa i gospodarki żywnościowej, takie jak np. wydatki na oświatę i wychowanie (w 1998 r. była to kwota 544 706 tys. zł) zostały przeniesione prawdopodobnie do innych pozycji Budżetu Państwa (w preliminarzu na rok 1999 w tej pozycji budżetu rolnictwa i gospodarki żywnościowej podano kwotę 3 656 tys. zł). Jest to m.in. konsekwencja reformy administracyjnej i zmian zasad finansowania oświaty i wychowania, kultury i sztuki, administracji państwowej, ochrony zdrowia i innych sfer budżetowych. W tej sytuacji porównania mogą być prowadzone tylko w obrębie wydatków na rolnictwo.

Pragnę zwrócić uwagę na to, że formalna struktura Budżetu Państwa jest inna niż w latach ubiegłych, w związku z czym porównania są utrudnione. Ograniczę się zatem do porównań tylko w tych pozycjach, w których jest to metodycznie uzasadnione.

Opinia merytoryczna

Od wielu lat mam przyjemność opiniować - dla Parlamentarzystów - projekty Budżetu Państwa w części dotyczącej rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Moje opinie o poszczególnych projektach były mniej lub bardziej krytyczne, ale obecnie po raz pierwszy mamy do czynienia z projektem, który jest tak **mało obiecujący**. Łączne wydatki na rolnictwo w wyrażeniu nominalnym mają wzrosnąć o 3,6% w stosunku do projektu ustawy na rok 1998 (wykonanie tej Ustawy nie jest na razie znane), ale w wyrażeniu realnym (po uwzględnieniu planowanej stopy inflacji 8,5%) będą one **mniejsze o 5,2%**.

Obraz ten będzie jeszcze mniej optymistyczny gdy uwzględnimy, że nakłady planowane na rok 1999 będą prawdopodobnie niższe aniżeli w roku 1997 o 26,2% (w tej części wydatków, w której porównania z latami poprzednimi są możliwe)¹. Sytuacja ta mieć będzie miejsce w warunkach szybkiego dotychczas wzrostu PKB. W roku 1999 będzie on prawdopodobnie wyższy o 18,7% niż w roku 1997, a stopa inflacji będzie niższa o 6,4 p.p. Stwierdzam więc, że rolnictwo nie konsumuje w dostatecznym stopniu efektów gospodarczego rozwoju kraju.

Przypomnę, że Budżet na rok 1997 przewidywał przyrost realnych wydatków o 4,9%, zaś Budżet na rok 1996 - o 3,7%.

Należy jednocześnie odnotować, że udział Rolnictwa w ogólnych wydatkach Budżetu Państwa w 1999 roku wynieść ma 1,39%, podczas gdy w 1997 roku wynosił on 1,62%.

Ten mało optymistyczny obraz wysiłku budżetowego rząd stara się poprawić, decydując w ostatnich dniach (w trybie poza-budżetowym) przyznać 40 mln USD z kredytu Banku Światowego na tworzenie nowych, nierolniczych miejsc pracy na terenach wiejskich. Ponadto na ten sam cel postanowiono przenieść do resortu rolnictwa kwotę 20 mln zł z Funduszu Pracy. Upoważniono też Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do zaciągnięcia nowego kredytu ASAL z przeznaczeniem na restrukturyzację produkcji. Kroki te należy uznać za właściwe, ale nie zmieniają one ogólnej oceny budżetu.

Z obowiązku recenzenta jestem zmuszony stwierdzić, że istnieje głęboki rozdźwięk pomiędzy rządowymi programami rozwoju rolnictwa i rozpoczynającymi się właśnie negocjacjami w sprawie integracji z Unią Europejską oraz całą frazeologią, która temu towarzyszy - z szarymi realiami polityki budżetowej. Restrukturyzacja polskiego rolnictwa wymaga restrukturyzacji budżetów (nie tylko obecnego, ale i przyszłych) oraz zmiany preferencji w rozdysponowaniu środków. Oczywiście, i przy tym niekorzystnym budżecie rolnictwo polskie będzie trwać, ale tracić będzie kolejne szanse na rozwój. W Parlamencie, w chwili przyjmowania budżetu, musi istnieć pełna świadomość tego faktu.

Jest sprawą polityków ocenić, czy preliminowane dla rolnictwa środki będą wystarczające dla skutecznego wspierania wielofunkcyjnego rozwoju wsi i stymulowania postępu rolniczego w różnych jego postaciach. Moim zdaniem realizacja tych zadań została poważnie zagrożona. Można wprawdzie oczekiwać, że coraz większą część ciężarów restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa przejmą na siebie jednostki gospodarcze, w tym również sami rolnicy. Oczekiwanie to jest jednak nierealne przy notorycznie niskiej zdolności z górną 80% rolników do kreowania dochodów wystarczających do finansowania rozwoju. Dochody rolników są bardzo niskie i trudno oczekiwać, aby przy obecnym stanie koniunktury rolniczej mogły one wzrosnąć. Utrzymująca się nadwyżka podaży nad popytem na produkty rolne ciśnie na ceny, co obniża tempo wzrostu dochodów rolniczych. W tej sytuacji budżet ma do spełnienia bardzo ważne funkcje. Chodzi o to, aby każda złotówka środków budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację i modernizację rolnictwa wiązała z sobą i przekształcała w inwestycje możliwie największą ilość złotych chłopskich. Mowa tu o tzw. efekcie mnożnikowym wydatków budżetowych. Bez zaangażowania się budżetu, tylko niewielka część dochodów chłopskich (które są jednak niskie) ma szansę przekształcić się w inwestycje.

¹ Gdybyśmy porównywali preliminarz budżetowy 1999 wprost z ustawą budżetową za rok 1998 (bez KRUS), to okazałoby się, że opiniowany budżet przewiduje na rolnictwo środki o 42% niższe w wyrażeniu nominalnym i o 47% w wyrażeniu realnym. W istocie rzeczy jest jednak inaczej, gdyż niektóre wydatki w 1999 r. zostały zapisane w innych częściach budżetu. Należałoby zbadać, czy są one wystarczająco wysokie, ale tego nie jestem w stanie ustalić.

W tym mało obiecującym budżecie jest jedna pozycja, która wygląda optymistycznie. Wydatki na Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa są jedyną pozycją w tym budżecie (poza wydatkami na KRUS, które mają jednakże inny charakter), która wzrasta w stosunku do roku ubiegłego (nominalnie o 87,1%, a realnie o 72,5%). Pojawia się jednak pytanie: jak zostaną wykorzystane te środki, a więc czy będą kierowane na takie cele, gdzie jest szansa ujawnienia się efektu mnożnikowego.

Warto przyjrzeć się dynamice ważniejszych pozycji budżetu rolnictwa, Niżej podaję wskaźniki zmian poszczególnych pozycji budżetu w roku 1999 w stosunku do roku poprzedniego, w wyrażeniu nominalnym i realnym.

	Wskaźniki procentowe w wyrażeniu	
	nominalnym	realnym
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	94,7	87,3
Zadania jednostek budżetowych	78,8	72,7
Postęp biologiczny w produkcji roślinnej	76,7	70,7
Postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej	83,1	76,6
Upowszechnianie doradztwa	65,7	60,5
Zwalczanie chorób zakaźnych	78,9	72,8
Chemizacja rolnictwa	75,0	69,1
Monitoring jakości gleb, roślin i produktów rolnych i spożywczych	74,3	68,5
Utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych	79,8	73,6
Prace urządzeniowo-geodezyjne	84,1	77,5
Spółki wodne	76,2	70,2
Dotacje do nawozów wapniowych	75,0	69,1
Monitorowanie dostępu polskich artykułów rolnych do rynków zagranicznych	83,8	77,2
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	187,1	172,5
Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	50,0	46,1
Agencja Rynku Rolnego	67,2	61,9
KRUS	127,8	117,8

Tabela ta nie pozostawia wątpliwości co do generalnego kierunku budżetowego finansowania rozwoju rolnictwa.

Budżet na 1999 rok, podobnie jak roku poprzedniego, uzyskał wyraźną orientację socjalną. Wydatki na KRUS mają wzrosnąć nominalnie o 27,8%, realnie zaś o 17,8% (zapisy te wynikają z ustaw emerytalnych). Kwestia generalnych proporcji pomiędzy wydatkami socjalnymi i produkcyjno-rozwojowymi zawsze jest wyrazem preferencji politycznych i nie poddaje się wprost ocenie ekonomicznej, która z natury rzeczy eksponuje kryteria efektywnościowe. Istnieje pełna zgodność opinii specjalistów co do tego, że środki KRUS nie powinny być traktowane jako źródło budżetowego finansowania rolnictwa.

Budżet 1999 roku przewiduje rozszerzenie uprawnień województw w dysponowaniu środkami na rolnictwo. W roku ubiegłym wojewodowie mieli w swej gestii 25,6% ogółu środków. W roku 1999 wskaźnik ten wyniesie 31,8%. Są to środki na finansowanie postępu rolniczego, melioracji i urządzeń wodnych, inspektoratów weterynarii, konserwacji urządzeń melioracyjnych, zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, usług geodezyjnych i spółek wodnych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, zwraca uwagę bardzo niski udział wydatków rzeczowych na inwestycje. W roku 1997 udział ten wyniósł 6,2%, w roku 1998 - spadł do 4,2%, a na rok 1999 przewiduje się 5,2%. Oznacza to, że środki przeznaczone na finansowanie kosztów bieżącej działalności jednostek budżetowych nie tworzą nowych potencjałów dla przyszłej ich działalności. Kwoty te są „przejadane” na bieżąco. Oznacza to jednocześnie, że stopa odtwarzania składników majątkowych tych jednostek jest bardzo niska, w związku z czym nie następuje nawet reprodukcja prosta majątku (dla utrzymania reprodukcji prostej niezbędny byłby przyrost owych środków w tempie co najmniej 8% rocznie).

Od dłuższego czasu obserwujemy zmiany w dysponowaniu środkami budżetowymi. Głównymi podmiotami polityki rolnej i depozytariuszami środków budżetowych stają się agencje oraz władze terenowe. Instytucje te w 1999 roku będą miały w swojej dyspozycji około 92% ogólnych wydatków budżetowych. Zmienia to istotnie funkcję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w tym zakresie.