

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Barbara Wieliczko

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE A WSPARCIE ROLNICTWA

Streszczenie: W dyskusjach na temat reformy finansów publicznych w Polsce notorycznie przywoływane jest rolnictwo. Powtarzają się dywagacje na temat funkcjonowania KRUS oraz wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie. Podobnie w debacie budżetowej w UE systematycznie wraca kwestia skali wsparcia europejskiego rolnictwa. Obecny kryzys wzmocnił pozycję stron domagających się ograniczenia zakresu pomocy dla tego sektora. W tym kontekście warto przedstawić skalę wsparcia polskiego rolnictwa i ocenić możliwy poziom pomocy w kolejnych latach, biorąc pod uwagę kondycję polskich finansów publicznych i zakładane zmiany w kształcie WPR.

Słowa kluczowe: polskie rolnictwo, finanse publiczne, wspólna polityka rolna.

1. Wstęp

Rolnictwo jest sektorem gospodarki, który praktycznie na całym świecie jest silnie wspierany przez państwo. Uznaje się, iż sektor ten nie jest w stanie samodzielnie generować na tyle wysokiej wartości dodanej, aby zapewnić efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów, w tym także zasobów siły roboczej. W ostatnich latach wraz z problemem zmian klimatycznych oraz gwałtownym wzrostem światowych cen produktów rolnych ponownie wrócono w UE do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jako jednego ze strategicznych zadań państwa. Również w tym kontekście postrzega się obecnie w UE problem wspierania sektora rolnego.

W 2011 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła swoje propozycje dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020, czyli założeń co do kształtowania się finansów publicznych Wspólnoty. Planom tym towarzyszyły projekty zmian w kluczowych obszarach aktywności UE, w tym także w odniesieniu do funkcjonowania wspólnej polityki rolnej (WPR).

Światowy kryzys finansowo-gospodarczy, który w strefie euro przekształcił się w kryzys finansów publicznych, nie jest sprzyjającym tłem do prowadzenia negocjacji w zakresie finansowego wsparcia regionów UE i poszczególnych sektorów jej gospodarki. Zmniejszenie, a w najlepszym razie zamrożenie, skali wsparcia ograniczy możliwości podnoszenia konkurencyjności beneficjentów wsparcia. Możliwości

zastąpienia środków pochodzących z budżetu Wspólnoty środkami krajowymi, także w Polsce, jest bardzo ograniczona. Finanse publiczne w naszym kraju wymagają reformy, w tym także w odniesieniu do rolnictwa. Od lat wiele środowisk postuluje konieczność reformy KRUS, a ostatnio coraz głośniej mówi się o wprowadzeniu podatku dochodowego dla rolników.

Celem artykułu jest pokazanie skali wsparcia sektora rolnego w Polsce w kontekście kondycji polskich finansów publicznych zarówno w ostatnich latach, jak i w perspektywie kolejnego okresu programowania UE. Obecnie większość środków kierowanych do rolnictwa pochodzi z budżetu Wspólnoty. Planowana skala wydatków na WPR w okresie 2014-2020 oznacza nie tylko realne obniżenie wsparcia, ale także zmianę jego struktury, a co za tym idzie również konieczność dokonania przesunięć w zakresie i skali wsparcia otrzymywanego przez poszczególne grupy rolników. W związku z tym należy określić, czy zakres krajowego wsparcia mógłby wzrosnąć.

2. Stan finansów publicznych w Polsce

W pierwszych latach kryzysu pogłębiła się nierównowaga fiskalna w Polsce, co wynikało z wdrożenia impulsu fiskalnego oraz prowadzenia w okresie poprzedzającym kryzys nadmiernej ekspansywnej polityki fiskalnej. Doprowadziło to do nadmiernego wzrostu deficytu budżetowego, co spowodowało, iż Polska została objęta unijną procedurą nadmiernego deficytu w lipcu 2009 r. Pierwszy raz tę procedurę zastosowano w stosunku do naszego kraju już na początku członkostwa w UE, tj. w lipcu 2004 r., gdyż deficyt instytucji rządowych i samorządowych w wyniósł 4,1% PKB w 2003 r., a zgodnie z Paktem Wzrostu i Stabilizacji nie może przekraczać 3% PKB. KE rozpoczyna działania związane z procedurą nadmiernego deficytu, jeśli jedno z dwóch kryteriów wymienionych w art. 104 ust. 3 Paktu jest spełnione. Chodzi o planowany lub faktyczny poziom deficytu budżetowego powyżej 3% PKB oraz dług publiczny powyżej 60% PKB.

Obecną kondycję finansów publicznych w Polsce najkrócej można przedstawić, porównując dwa podstawowe wskaźniki – deficyt budżetowy i dług publiczny w naszym kraju i całej UE oraz w strefie euro w ostatniej dekadzie (tab. 1 i 2). Wyraźnie widać, iż Polskę nadal cechuje niższy poziom zadłużenia państwa niż UE,

Tabela 1. Poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w Polsce, UE i strefie euro w latach 2001-2010 (w %)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,8
Strefa euro	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2
UE 27	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,4	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

a jednocześnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych¹ jest wyższy. To porównanie pozwala stwierdzić, iż stan finansów publicznych na tle UE jest zadowalający, jednak nie najlepszy.

Tabela 2. Poziom długu publicznego w relacji do PKB w Polsce, UE i strefie euro w latach 2001-2010 (w %)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9
Strefa euro	68,1	67,9	69,1	69,5	70,1	68,5	66,3	70,1	79,8	85,3
UE 27	61,0	60,4	61,9	62,3	62,8	61,5	59,0	62,5	74,7	80,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Od kilkunastu lat kluczowym problemem polskich finansów publicznych jest utrzymująca się od kilkunastu lat tendencja do narastania nierównowagi między dochodami i wydatkami publicznymi². Wprowadzenie w 2011 r. tzw. stabilizującej reguły wydatkowej na ułatwić trwale utrzymanie dyscypliny fiskalnej. Zgodnie z nią średniookresowy cel budżetowy to deficyt na poziomie ok. 1% PKB.

3. Polskie finanse publiczne w najbliższych latach

W najbliższych latach planowana jest dalsza konsolidacja polskich finansów publicznych. Niepewność co do rozwoju sytuacji gospodarczej w państwach UE będących głównymi partnerami handlowymi Polski stanowi dodatkowy powód do wprowadzenia bardzo ostrożnej polityki. Deklarowanym celem jest również spełnienie kryteriów umożliwiających wprowadzenie w Polsce euro, choć nie przyjęto żadnych ram czasowych dotyczących tego zadania.

Należy oczekiwać dalszych dążeń do redukcji tempa zadłużania się sektora finansów publicznych oraz zmniejszania poziomu długu. Ze względu na to, iż w ostat-

¹ Analizując dane dotyczące stanu finansów publicznych w Polsce, należy zwracać szczególną uwagę na metodykę, w jakiej są one prezentowane. W ustawie budżetowej i dokumentach jej towarzyszących stosuje się metodykę krajową, do której odnoszą się również postanowienia ustawy o finansach publicznych i konstytucji RP (chodzi przede wszystkim o progi ostrożnościowe). Metodyka krajowa bazuje na zasadzie kasowej zapisu zdarzeń gospodarczych, a metoda unijna (ESA'95) – na zasadzie memoriałowej. Ponadto do największych różnic w ujęciu krajowym i unijnym należy sposób zdefiniowania zakresu podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. W Polsce jest on numerycznie wyznaczony w ustawie o finansach publicznych, zaś w UE obowiązuje definicja funkcyjna. Co więcej, niektóre transakcje są inaczej ujmowane w obu metodykach. W 2009 r. odnotowano rekordową dotąd różnicę w saldzie sektora finansów publicznych obliczonego przy zastosowaniu obu metod. Różnica wyniosła 3,6% PKB, a największy udział miały tutaj różnice klasyfikacji niektórych transakcji (MF 2012, s. 18).

² Problem ten został szczegółowo omówiony w raporcie: *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długofalowa strategia rozwoju kraju. Projekt. Część II*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

nich latach znacznie szybciej rosło zadłużenie sektora samorządowego niż sektora rządowego (we wrześniu 2011 r. wynosiło odpowiednio 287 i 168% poziomu zadłużenia z grudnia 2005 r.)³, planowane są działania zmierzające do ograniczenia zadłużania się samorządów. Przewiduje się wprowadzenie ograniczenia limitu deficytu dla tych podmiotów do 0,5% PKB w 2015 r.⁴

W projekcie dokumentu „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długofalowa strategia rozwoju kraju”⁵ na pierwszym miejscu wśród 25 kluczowych decyzji, które należy podjąć, aby osiągnąć długookresowe cele rozwojowe, znalazło się trwałe zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych. Ma się to dokonać poprzez oszczędności w wydatkach i wzrost dochodów, w tym także dzięki poszerzeniu bazy podatkowej. Kolejne dwa miejsca również zajmują działania związane z finansami publicznymi. Chodzi o realokację wydatków publicznych na rzecz rozwoju i zbilansowanie systemu ubezpieczeń społecznych.

Obecny rząd zapowiedział m.in. zmiany w systemie opodatkowania rolnictwa. Przewidywane jest wprowadzenie podatku dochodowego, którym obecnie objęte są jedynie podmioty prowadzące działalność w ramach tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Kwestia wprowadzenia tego podatku nie jest prostym działaniem ograniczającym się do wyznaczenia stawek. Niezwykle skomplikowane okazuje się określenie podmiotu i przedmiotu opodatkowania. Problem ten wynika z bardzo różnorodnego sposobu definiowania kluczowych w tym przypadku pojęć, jak działalność rolnicza, rolnik i gospodarstwo rolne. W poszczególnych aktach prawnych obowiązujących obecnie w Polsce kategorie te zostały odmiennie określone, co w toku prac nad wprowadzeniem podatku dochodowego powinno być zmienione, pamiętając przy tym o konieczności uzyskania rozwiązań spójnych z tymi obowiązującymi w UE⁶.

Szacuje się, iż włączenie działalności rolniczej do obecnego systemu podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszyłoby uzyskiwane przez producentów rolnych dochody o co najmniej 10% dochody, a przychody o minimum 8%⁷. Z punktu widzenia finansów publicznych oznaczałoby to wpływy podatkowe zbliżone do

³ Jednocześnie jednak udział sektora samorządowego we wzroście łącznego zadłużenia był nieznaczny, gdyż całkowite zadłużenie sektora finansów publicznych w września 2011 r. stanowiło 171% jego poziomu z grudnia 2005 r. *Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych styczeń 2012*, nr 1/2012, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

⁴ <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2012/03/01/majszczyk-mf-w-ciagu-2-tyg-skieruje-na-komitet-staly-rm-projekt-reguly-wydatkowej-dla-jst/>.

⁵ *Polska 2030...*

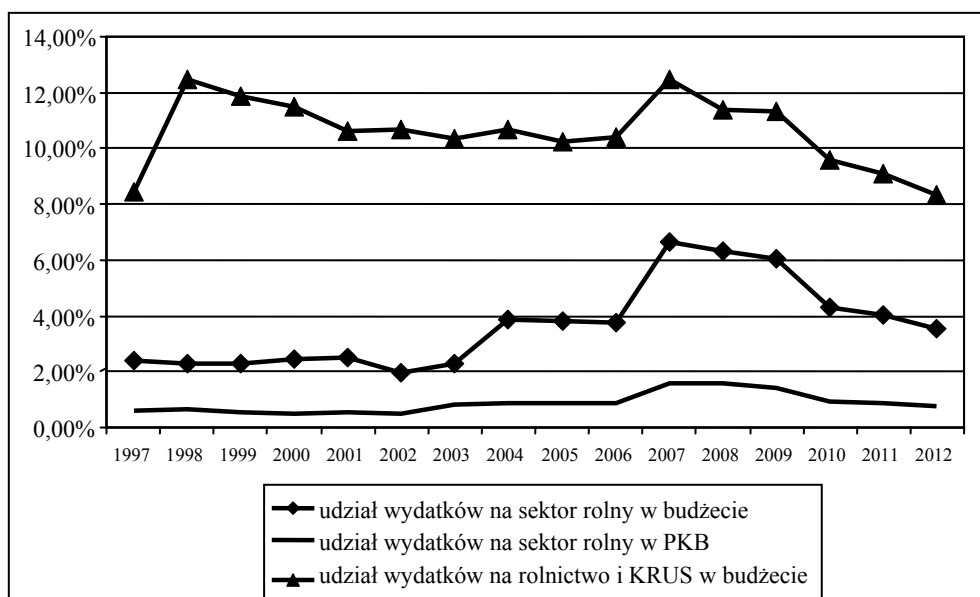
⁶ Przykłady różnych definicji zawiera opracowanie: A. Chlebicka, R. Lewandowski-Lepak, *Objęcie dochodów z działalności rolniczej podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wstęp do dyskusji*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2011. Natomiast zakres zmian, które należałoby wprowadzić w polskich przepisach wraz z wdrożeniem podatku dochodowego w rolnictwie, został szeroko omówiony w pracy: B. Jeżyńska, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy obciążeń publicznoprawnych w rolnictwie*, „Opinie i Ekspertyzy” nr 183, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012.

⁷ A. Chlebicka, R. Lewandowski-Lepak, wyd. cyt., s. 16.

tych obecnie uzyskiwanych z podatku rolnego. Rozważa się również możliwość utrzymania podatku rolnego jako podatku zastępującego podatek katastralny. Za utrzymaniem podatku rolnego przy jednoczesnym wprowadzeniu podatku dochodowego przemawia również niepewność wobec skali wpływów budżetowych z tytułu nowego podatku.

4. Wsparcie finansowe sektora rolnego w Polsce

Wsparcie finansowe polskiego sektora rolnego ze środków publicznych uległo zasadniczej zmianie wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE, jeśli chodzi zarówno o skalę wsparcia, jak i stosowane instrumentarium polityki rolnej. W roku



Rys. 1. Udział wydatków budżetowych na rolnictwo w Polsce w latach 1997-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2012 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 35, 62, 83, 85), a także planach finansowych na 2012 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-181, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012; A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego* [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko, *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Raport PW 2011-2014, IERiGŻ-PiB, Warszawa 2011; *Ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie. Tom I. Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2011 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2011; www.stat.gov.pl.

poprzedzającym polską akcesję do UE wydatki na budżetowe na rolnictwo (z wyłączeniem wydatków na KRUS) nieznacznie przekraczały 2% całego budżetu (rys. 1). Natomiast w okresie 2007-2009 wskaźnik ten był prawie trzykrotnie wyższy dzięki uwzględnieniu w budżecie krajowym środków UE. Zmiana wprowadzona w budżecie 2010 r. polegająca na wyłączeniu środków UE do specjalnej kategorii, tzw. budżetu środków europejskich, sprawia, iż w częściach budżetu krajowego dotyczących rolnictwa nastąpił spadek. Faktycznie jednak jeszcze w 2010 r. odnotowano kolejny wzrost łącznej kwoty środków publicznych przeznaczonych na rolnictwo. Natomiast w obu następnych dwóch latach nastąpiła redukcja tej łącznej kwoty o 7,55% w stosunku do roku poprzedniego.

Dynamika zmian w poziomie wydatków publicznych na rolnictwo w okresie 2005-2012 była bardzo zróżnicowana (tab. 3). Obniżanie wydatków z budżetu krajowego wynika z ogólnej kondycji finansów publicznych i powszechnej redukcji wydatków w obszarach, w których jest to możliwe. Natomiast w przypadku środków pochodzących z UE niższy poziom środków wiąże się przede wszystkim z poziomem wykorzystania wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, gdzie w odniesieniu do większości instrumentów wsparcie finansowe przekazywane jest dopiero po zrealizowaniu projektu, którego dotyczyła umowa.

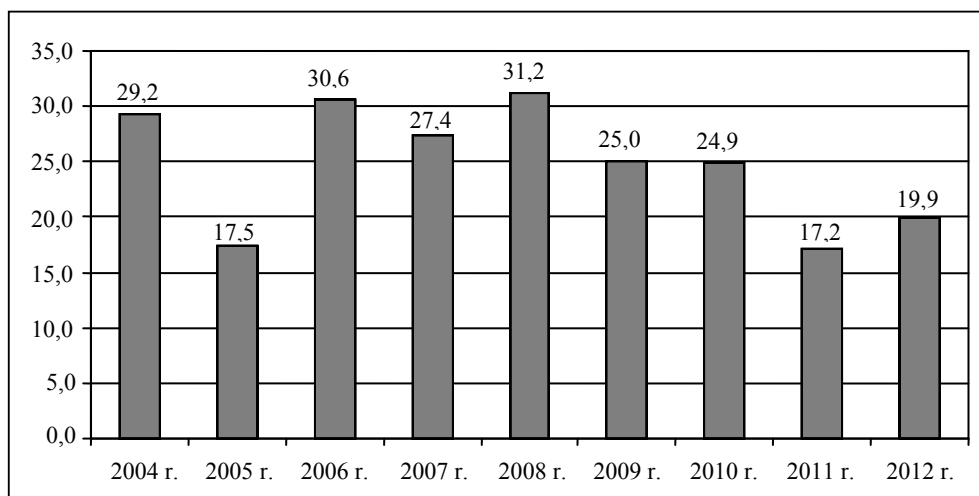
Tabela 3. Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolny w latach 2005-2012 (w %)

Kategoria	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wydatki na sektor rolny ^{a)}	39,8	4,7	104,5	53,9	-26,5	28,8	-7,5	-11,5
KRUS	-8,2	4,4	1,2	4,1	8,1	-5,0	-2,3	-2,52
Wydatki z budżetu rolnego plus KRUS	4,7	4,5	38,3	30,6	-13,6	7,4	-1,9	-6,5
Środki z UE razem ^{b)}	59,2	28,1	8,1	26,4	9,2	-1,8	42	-9,4

^{a)} Wydatki na sektor rolny obejmują części budżetu państwa bezpośrednio związane z sektorem rolnym: część 32 – Rolnictwo, część 33 – Rozwój wsi, część 35 – Rynki rolne, część 62 – Rybołówstwo, część 85 – Budżety województw, część 83 – Rezerwy celowe (środki przeznaczone na cele krajowe oraz środki na współfinansowanie i finansowanie wspólnej polityki rolnej i rybackiej).

^{b)} Środki z UE razem to suma środków z UE oraz wydatków na prefinansowanie wspólnej polityki rolnej i rybackiej oraz programów operacyjnych. W 2010 r., zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych, nie uwzględniono środków na spłatę pożyczek związanych z prefinansowaniem wydatków WPR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2012 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 35, 62, 83, 85), a także planach finansowych na 2012 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-181, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012; A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego* [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko, *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Raport PW 2011-2014, IERiGŻ-PiB, Warszawa 2011.



Rys. 2. Udział krajowych środków budżetowych we współfinansowaniu WPR w Polsce (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2012 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 35, 62, 83, 85), a także planach finansowych na 2012 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-181, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012; A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego* [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko, *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Raport PW 2011-2014, IERiGŻ-PiB, Warszawa 2011.

Należy zauważyć, iż wydatki krajowe na współfinansowanie instrumentów WPR stanowią ok. 1/4 środków przeznaczonych na ich wdrażanie w Polsce (rys. 2)⁸. W kolejnych latach skala zaangażowania krajowych środków publicznych we wdrażanie WPR powinien utrzymywać się, jak w ostatnich dwóch latach, na poziomie ok. 1/5. Współfinansowanie instrumentów WPR to priorytet, jeśli chodzi o wydatki polskiego budżetu na rolnictwo. Ze względu na to, iż pozostałe wydatki dotyczą instrumentów, które nie występują w WPR, trudno byłoby zlikwidować lub znacząco ograniczyć przeznaczone na nie środki finansowe.

5. Przewidywania co do wspierania polskiego rolnictwa w okresie 2014-2020

Komisja Europejska w 2011 r. opublikowała swoje projekty regulacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 oraz funkcjonowania WPR w tym okresie. Dokumenty te zawierają propozycję odnoszącą się do skali łącznych wydat-

⁸ Współfinansowanie dotyczy jedynie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich, tj. filaru II WPR.

ków na poszczególne komponenty WPR oraz podział środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie pomiędzy członków UE. Nie przedstawiono jeszcze sposobu dystrybucji środków przeznaczonych na tzw. II filar WPR, czyli instrumenty służące przemianom strukturalnym w rolnictwie i rozwojowi obszarów wiejskich.

Skala planowanych środków na płatności bezpośrednie w Polsce to ok. 3 mld euro rocznie⁹. Oznacza to, iż wobec braku stosowanych dotychczas przez Polskę płatności uzupełniających¹⁰ średnia stawka na 1 ha użytków rolnych (UR) spadnie z 225 euro w 2011 r. do 215 euro w 2014 r. i 221 euro w 2019 r.¹¹ Należy jednakże zaznaczyć, iż proponowane przez KE zmiany będą oznaczały, że inaczej niż obecnie stawka na 1 ha UR w Polsce będzie zróżnicowana i będzie zależała od tego, czy dany rolnik jest uprawniony do poszczególnych kategorii płatności finansowanych z całkowitej koperty środków przyznanych Polsce na dopłaty bezpośrednie. Polska będzie musiała z tych środków przeznaczyć 30% na płatności za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska oraz do 2% na płatności dla młodych rolników. Ponadto najprawdopodobniej przeznaczy 5% na płatności związane z produkcją, czyli na wsparcie wybranych typów działalności rolniczej. Jednocześnie jednak polską kopertę krajową zapewne powiększą środki z II filaru WPR, z których do 5% można przesunąć na płatności bezpośrednie. Pomijając to przesunięcie, stawka płatności podstawowej będzie w związku z tymi dodatkowymi kategoriami wsparcia o 37% niższa niż wskazywałoby zwykle podzielenie globalnej kwoty przez liczbę hektarów UR kwalifikujących się do wsparcia. Co więcej, z tej puli środków należy dodatkowo wyłączyć do 10% na utworzenie specjalnego systemu płatności dla drobnych producentów rolnych, które mają mieć charakter płatności ryczałtowych. System ma ograniczyć koszty obsługi najmniejszych gospodarstw i jednocześnie ułatwić im dostęp do wsparcia. Zgodnie z założeniami KE płatności ryczałtowe musiałyby wynosić od 500 do 1000 euro. Szacuje się, iż w Polsce może się na nie zdecydować¹² ok. 1/3 uprawnionych do otrzymywania płatności bezpośrednich. W związku z tymi zmianami skala wsparcia poszczególnych gospodarstw nie będzie, tak jak obecnie, jedynie funkcją wielkości UR, jakimi gospodarują.

⁹ *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej*, COM(2011)625, Załącznik II.

¹⁰ Płatności uzupełniające to płatności realizowane z polskiego budżetu, których zadaniem jest zmniejszenie różnicy pomiędzy poziomem wsparcia w Polsce i państwach UE 12. Zostały one wynegocjowane przez Polskę w traktacie akcesyjnym. W 2012 r. zostaną wypłacone po raz ostatni, gdyż w 2013 r. płatności w Polsce osiągną 100% przeciętnej stawki w UE.

¹¹ M. Zagórski, *Zmiany we wspólnej polityce rolnej oraz wnioski z nich płynące*, wystąpienie podczas seminarium pt. „Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej – propozycje modyfikacji oraz możliwe skutki dla polskiego rolnictwa” zorganizowanym przez FAPA, CBR i europosła Czesława Siekierskiego 22 lutego 2012 r. w Warszawie.

¹² To rolnik uprawniony do otrzymywania płatności bezpośrednich sam decyduje, czy przystąpi do tego systemu.

Ponadto wprowadzony ma zostać nowy sposób wyznaczenia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które obecnie obejmują ponad połowę UR w Polsce. Zmiana znacznie ograniczy powierzchnię UR, które będzie się kwalifikowała do dodatkowego wsparcia, co istotnie obniży łączny poziom dopłat uzyskiwanych przez wielu rolników.

Natomiast jeśli chodzi o II filar WPR, to przedstawiono jedynie propozycję instrumentów¹³, które mogłyby się znaleźć w krajowych programach rozwoju obszarów wiejskich. Brak szczegółowego opisu tych instrumentów nie pozwala na pełną ocenę dostępności wsparcia dla poszczególnych grup i typów gospodarstw. Uwzględniając przewidywany łączny budżet oraz ogólne informacje o rodzajach wspieranych działań, można przyjąć, iż skala i zakres pomocy nie ulegną drastycznym zmianom.

Drugim źródłem wsparcia polskiego rolnictwa są krajowe środki budżetowe. Ze względu na planowaną dalszą realizację konsolidacji finansów publicznych nie należy się spodziewać wzrostu skali wydatków budżetowych przeznaczonych na rolnictwo. Istnieją również bardzo ograniczone możliwości przesunięć w ramach poszczególnych wydatków na ten sektor.

6. Podsumowanie

Wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE wsparcie dla rolnictwa bardzo wzrosło za sprawą objęcia go WPR. W rezultacie środki krajowe stanowią jedynie uzupełnienie tego wsparcia, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę zakres instrumentarium pomocy temu sektorowi. Kolejna reforma WPR nie zapowiada rewolucyjnych zmian w filozofii wspierania wsi i rolnictwa, jednakże może być bardzo odczuwalna przez poszczególnych rolników, gdyż dokonano istotnych przesunięć na rzecz wspierania wybranych kategorii rolników i gospodarstw. Ze względu na konieczność dalszej konsolidacji finansów publicznych w Polsce nie będzie możliwości utrzymania dotychczasowego poziomu wsparcia rolnictwa dzięki zastąpieniu środków UE wsparciem krajowym. Co więcej, zapowiadane wprowadzenie podatku dochodowego może stanowić kolejny element pogłębiający zróżnicowanie kondycji ekonomicznej poszczególnych gospodarstw.

Literatura

Chlebicka A., Lewandowski-Lepak R., *Objęcie dochodów z działalności rolniczej podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wstęp do dyskusji*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2011.

¹³ *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*, Komisja Europejska, COM(2011)627.

- <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2012/03/01/majszczyk-mf-w-ciagu-2-tyg-skieruje-na-komitet-staly-rm-projekt-reguly-wydatkowej-dla-jst/>.
- Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2012 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz rybołówstwa (dział 0.10 cz. 32, 33, 35, 62, 83, 85), a także planach finansowych na 2012 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-181, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego*, [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko, *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Raport PW 2011-2014, IERiGŻ-PiB, Warszawa 2011.
- Jeżyńska B., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy obciążeń publicznoprawnych w rolnictwie*, „Opinie i Ekspertyzy” nr 183, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt. Część II*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie. Tom I. Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2011 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2011.
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej*, Komisja Europejska, COM(2011)625.
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*, Komisja Europejska, COM(2011)627. www.stat.gov.pl.
- Zagórski M., *Zmiany we wspólnej polityce rolnej oraz wnioski z nich płynące*, Wystąpienie podczas seminarium pt. „Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej – propozycje modyfikacji oraz możliwe skutki dla polskiego rolnictwa” zorganizowanym przez FAPA, CBR i europosła Czesława Siekierskiego w dniu 22 lutego 2012 r. w Warszawie.

PUBLIC FINANCE IN POLAND VS. SUPPORT FOR AGRICULTURE

Summary: In the discussions on reforming public finance in Poland the agriculture is constantly being evoked. The problem of Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) and the implementation of income tax in agriculture are repeatedly mentioned. Similarly in the budgetary debate in the EU the problem of the scale of supports towards agriculture keeps appearing on the agenda. The current crisis strengthened the sides demanding the reduction in the extent of support offered to this sector. In this context it is important to present the scale of support directed to the Polish agriculture and to assess its potential level in the near future taking into account the state of public finance in Poland and planned changes in the EU CAP.

Keywords: Polish agriculture, public finance, Common Agricultural Policy.