

Małgorzata Leszczyńska

Uniwersytet Rzeszowski

ODDZIAŁYWANIE FINANSÓW PUBLICZNYCH NA REDYSTRYBUCJĘ DOCHODÓW W SEKTORZE ROLNICZYCH GOSPODARSTW DOMOWYCH

1. Wstęp

Postępujące urynkowanie gospodarki i proces globalizacji niosą ze sobą rosnące nierówności w różnych przekrojach. Powodują ponadto, że poszczególne sektory gospodarki, w tym podsektor rolniczych gospodarstw domowych¹, działają w warunkach mechanizmu wzmagającego konkurencyjność. W sektorze tym działanie mechanizmu rynkowego jest w znacznej mierze korygowane przez krajowe finanse publiczne (budżet państwa) oraz wsparcie finansowe UE. Mimo iż sytuacja dochodowa rolnictwa poprawiła się po roku 2004 w związku z korzystaniem ze środków wspólnej polityki rolnej UE, tym niemniej budżet krajowy pozostaje nadal ważnym instrumentem oddziaływania na dochody sektora rolniczego (choć jego znaczenie jest niejako pomocnicze). W obliczu konstytucyjnej zasady równości wobec prawa czy zakresu i struktury pomocy publicznej z punktu widzenia utraconej sumy wpływów do budżetu zasadne są jednak pytania o jego udział nie tylko po stronie korzystania z finansowania publicznego, ale także świadczenia na rzecz tego systemu. Nie chodzi tu o ocenę i wymagania pod adresem budżetu państwa, który świadczy w niedostatecznej wysokości, ale raczej o istniejącą nadal wadliwość systemu świadczeń.

2. Rola państwa w podziale dochodów

W odniesieniu do podjętej problematyki rozstrzygnięcia wymaga kwestia dotycząca roli państwa w mechanizmie podziału (redystrybucji) dochodów. Ważnym argumentem za protekcjonizmem w sektorze rolnym jest wpływ finansowania budżetowego na tworzenie funduszy własnych gospodarstw domowych związanych

¹ Podsektor ten jest wyodrębniany w statystyce GUS w systemie makroekonomicznych rachunków narodowych.

z rolnictwem. Argumentuje się, że sektor rolny musi być wspierany z zewnątrz wtedy, gdy sam nie jest zdolny generować funduszy inwestycyjnych. W przeciwnym bowiem razie, ze względu na powiązania międzygałęziowe, będzie to negatywnie wpływać na rozwój całej gospodarki. Jeżeli spojrzeć na tę kwestię z tego punktu widzenia, to można stwierdzić, że stymulowanie tendencji wzrostowych dochodów w sektorze rolnym jest ważnym elementem polityki prorozwojowej w skali makroekonomicznej. Udział państwa w procesie podziału znajduje też uzasadnienie w związku z postulatem równych korzyści, jakie wzrost gospodarczy powinien przynosić wszystkim grupom społecznym². Przesłanką interwencjonizmu w politykę rolną jest tu „zasada sprawiedliwości społecznej” i mechanizm subiektywnego odczuwania przez rolnicze gospodarstwa domowe wpływu regulacji rynkowej na ich relatywne dochody. Według tej koncepcji podstawą interwencji w rolnictwie jest nie tyle więc mechanizm rynkowy, ile brak zgody co do skutków jego działania w aspekcie sprawiedliwości społecznej³.

Mimo iż w ujęciu globalnym interpretacja przyczyn nierównomierności podziału dochodów i narastania dysproporcji jest problematyczna, to w odniesieniu do rolnictwa można wskazać na pewien układ zdarzeń go potęgujących. Kształtowanie się dochodów rolniczych w gospodarce rynkowej podlega bowiem nie tylko pewnym specyficznym, ale i ogólnym prawidłowościom. Najczęściej podkreśla się, że bezwzględne działanie praw rynku powoduje w rolnictwie spadek produkcji, pauperyzację środowisk wiejskich i wyłączenie dużej części potencjału produkcyjnego. Poza tym istnieje wiele przyczyn obiektywnych powodujących popadanie rolnictwa w głęboką recesję, które wykluczają samoistną, prorynkową modernizację własnych struktur produkcyjnych i otoczenia⁴. Należą do nich: szczególne cechy gospodarki rolnej, wynikające z samej istoty gospodarowania na „ziemi” oraz właściwości popytu żywnościowego, tj. stosunkowo niewielka elastyczność spożycia w porównaniu z innymi dobrami i usługami. Równocześnie czynniki te powodują, że rolnictwo nie jest równoprawnym partnerem w grze rynkowej. Ponadto specyfika produkcji rolnej sprawia, że wyniki działalności rolnika zależą nie tylko od poziomu i efektywności ponoszonych nakładów (tak jak np. w przemyśle), ale także od współoddziaływania warunków zewnętrznych, na które producent nie ma wpływu (produkcja rolnicza charakteryzuje się więc znacznym ryzykiem).

W świetle powyższych przesłanek sektor rolny, podobnie jak i inne sektory gospodarki, powinien podlegać działaniom praw rynku wymuszającym większą efektywność produkcji, jednak żywiołowość mechanizmu rynkowego, opóźnione reakcje przystosowawcze i trudności przywrócenia równowagi na tym rynku uzasadniają

² A. Kowalski, *Społeczne bariery przemian strukturalnych w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1996, s. 5.

³ A. Woś, *Interakcje między rolnictwem a gospodarką narodową*, „*Ekonomista*” 1992, nr 5-6, s. 659.

⁴ J. Wyzińska-Ludian, *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, UMCS, Lublin 1996, s. 8.

interwencję państwa w tym zakresie⁵. Za wątpliwe można uznać pozostawienie rolnictwa wyłącznie regulacji rynkowej i traktowanie go na równi z innymi sektorami. Wydaje się, że kształtowanie poziomu oraz relacji dochodów grup społecznych, w tym rolniczych gospodarstw domowych, stanowi niezbywalny obowiązek państwa⁶. Konieczność interwencji państwa w ramach polityki dochodowej wynika m.in. z ułomności regulatorów rynkowych oraz funkcji państwa jako instytucji społecznej.

Trzeba jednak podkreślić, że niektórzy negują potrzebę interwencji państwa w kwestię podziału, uzasadniając, że odbiera to ludziom ich naturalne prawa do życia, wolności i posiadania. Z kolei uwzględniając system finansów publicznych, należy zwrócić uwagę na problemy w rozrastaniu się tego mechanizmu, gdyż coraz większa część dochodów przechodzi przez budżet. Jednocześnie podkreślić trzeba, że taka alokacja środków obciążona jest subiektywizmem. Mechanizm ten jest na ogół za mało efektywny, gdyż utracona zostaje bezpośrednia więź między produkcją a dochodami rolniczych gospodarstw domowych. Równolegle uruchomiony zostaje mechanizm nacisków na budżet państwa, który „gromadzi” i dzieli środki⁷. Poza tym decyzje budżetowe nie uwzględniające argumentów efektywnościowych w warunkach silnego nacisku powodują, że więcej uzyskują na ogół te grupy społeczne, które są lepiej zorganizowane. Tak rozumianą redystrybucję dochodów można rzeczywiście postrzegać jako koszt i czynnik zmniejszający wydajność ekonomiczną.

Rozważenia wymaga tu też kwestia dotycząca wyboru sposobu podziału. Pojawia się tu w szczególności problem wyboru, gdyż „sprawiedliwość” odnosi się z reguły do sfery podziału, natomiast „efektywność” do produkcji⁸. Uwzględniając jednak nierówność w społeczeństwie i między systemami społeczno-ekonomicznymi, uznać można za wątpliwe, by równocześnie produkcja mogła być efektywna, a podział sprawiedliwy. Dylemat ten dotyczy głównie wyboru spośród dwóch modeli polityki: podziału efektów procesu produkcyjnego (dobrobytu) czy też dostępu do zasobów (równości szans). Jak się wydaje, koncentrowanie uwagi tylko na podziale efektów produkcji nie stymuluje zmian postaw społecznych ludzi. Protekcyjność państwa może ograniczać bowiem ich motywację do poprawy indywidualnych dochodów i przyczyniać się do „dziedziczenia biedy”. Z tego punktu widzenia ingerowanie państwa w sferę równego dostępu ogółu do zasobów, a w szczególności zapewnienie równości szans, wydaje się bardziej „sprawiedliwe” społecznie. Motywuje bowiem bardziej rolnicze gospodarstwa domowe do podejmowania wysiłku w kierunku poprawy ich sytuacji dochodowej, pomimo istniejącego zróżnicowania pod względem społecznym i ekonomicznym.

⁵ A. Woś, *Tworzenie i podział dochodów rolniczych. Dochody transferowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 3-7.

⁶ J.S. Zegar, M. Gruda, *Relacje dochodów ludności chłopskiej i pozarolniczej. Wskaźnik parytetu dochodów*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 7-8.

⁷ J. Kulawik, *Regulacje finansowe*, [w:] *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*, red. A. Woś, FAPA, Warszawa 1998, s. 284.

⁸ Szerzej: J. Wilkin, *Interwencjonizm w rolnictwie. Był, jest i będzie?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 8.

3. Podstawowe relacje uwzględniające transfery dochodów

Oddziaływanie instrumentów budżetowych na dochody sektora rolnego znajduje odzwierciedlenie w redystrybucji wartości dodanej (zwanej mechanizm wtórnego podziału dochodów), a odbywa się to zwłaszcza przez odpływy i dopływy – z i do tego sektora. Strumienie płynące z rolnictwa stanowią obciążenia fiskalne (finansowe) rolników, a więc podatki, opłaty obowiązkowe, składki na Fundusz Emerytalno-Rentowy administrowany przez KRUS i inne. Natomiast strumienie płynące do rolnictwa obejmują dotacje na KRUS oraz wydatki budżetowe przeznaczone na rozwój rolnictwa.

Do oceny tych przepływów przyjęto tu 3 mierniki: 1) dochody do dyspozycji brutto/wartość dodana brutto; 2) dochody do dyspozycji brutto + środki budżetowe przeznaczone na rozwój sektora rolnego/wartość dodana brutto; 3) dochody do dyspozycji brutto + transfery do sektora rolnego ogółem/wartość dodana brutto⁹.

Warto podkreślić, że na początku obecnej dekady znaczenie instrumentów budżetowych miało zmienny charakter i wyraziło się w nominalnym spadku kwot wydatków budżetowych na rolnictwo (w roku 2004 bez KRUS i środków UE spadek o 16% w stosunku do roku poprzedniego). W późniejszym czasie rozmiary środków płynących z budżetu na cele związane z polityką rolną w wyrażeniu realnym pozostawały na poziomie z początku lat 90. Nadal stanowią 9-11% wydatków budżetowych ogółem, a bez dotacji do KRUS oscylują w granicach 2,0-3,3% tych wydatków¹⁰.

Biorąc pod uwagę pierwszy przyjęty miernik, okazuje się, że sektor rolny w postaci dochodów do dyspozycji brutto realizował w latach 90. średnio 75,4% wytworzonej w tym sektorze wartości dodanej brutto. Wskaźnik ten wykazywał jednak wyraźną tendencję malejącą od poziomu 80% w latach 1992-1995 do 77-75% w okresie 1996-1998, w latach 1999-2000 osiągnął zaś wartość najniższą w całej dekadzie: tylko 62,1%. Wynika z tego, że coraz większa część wytworzonej w tym sektorze wartości dodanej brutto przez rynek (mechanizm cen) i budżet w postaci obowiązkowych płatności rolników (podatki, składki na ubezpieczenia społeczne, koszty pracownicze itp.) przepływała do innych sektorów gospodarki narodowej¹¹. Choć w latach 2001-2003 zanotowano poprawę omawianej relacji, to w roku 2004 ponownie obniżyła się ona do poziomu 75%, by w następnym okresie ponownie wzrosnąć o kilka punktów procentowych¹².

⁹ Transfery z rolnictwa obliczono jako różnicę wartości dodanej brutto i dochodów do dyspozycji brutto, natomiast transfery do rolnictwa ogółem stanowią sumę środków budżetowych przeznaczonych na rozwój rolnictwa i na ubezpieczenia społeczne rolników (KRUS). Z kolei wielkość środków budżetowych przeznaczonych na rozwój rolnictwa dla rolniczych gospodarstw domowych ustalono, biorąc pod uwagę wskaźnik udziału tych gospodarstw w tworzeniu wartości dodanej brutto rolnictwa (na podstawie zaleceń zawartych w pracy: A. Woś, *Tworzenie...*, s. 10, 25-27).

¹⁰ *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej*, kolejne wydania 1990-2007, IERiGŻ, Warszawa.

¹¹ Tamże, s. 25-27.

¹² M. Leszczyńska, *Przyczyny zróżnicowania dochodów ludności rolniczej w Polsce. Monografia*, UR, Rzeszów 2007.

Należy zwrócić uwagę, że ten odływ wartości dodanej z rolnictwa do gałęzi pozarolniczych odbywał się mimo relatywnie niewielkiego stopnia obciążeń fiskalnych polskich rolników w stosunku do rolników z krajów Europy Zachodniej, ze względu na brak objęcia gospodarstw rolnych powszechnym podatkiem dochodowym, katastralnym oraz niewysokim obciążeniem na rzecz ubezpieczenia społecznego (6-7% udziału składek w wydatkach KRUS). Ten odływ utrzymywał się więc mimo preferencyjnego traktowania ich przez krajowy system finansów publicznych w tej sferze.

Z punktu widzenia rozpatrywanej kwestii dochodowej ważna jest też informacja o tym, w jakich proporcjach budżet uruchamiał przepływ do sektora rolnego po pierwsze: środków przeznaczonych na cele rozwojowe, a po drugie: środków skierowanych na zabezpieczenia socjalne rolników. Warto podkreślić, że tylko wydatki aktywne w finansowaniu budżetowym wyzwalają efekty mnożnikowe. Towarzyszy im bowiem wzrost zdolności inwestycyjnych, obniżają one koszty produkcji i wywołują pozytywne skutki dochodowe. Przyczyniają się także do zwiększenia zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich, aktywizują wykorzystanie potencjału wytwórczego rolnictwa, a przez to podnoszą dochody ludności rolniczej. Do wydatków tych można zaliczyć: wydatki na postęp w rolnictwie, restrukturyzację i modernizację rolnictwa (w tym tworzenie infrastruktury wiejskiej) oraz doradztwo, które są finansowane głównie przez ARiMR. Oceniając finansowanie budżetowe przez pryzmat struktury tych wydatków i uwzględniając ponadto cel związany bezpośrednio z ochroną dochodów rolniczych (kreowanie stabilnego rynku rolno-żywnościowego realizowane za pośrednictwem ARR)¹³, można zauważyć, że na przestrzeni kilkunastu lat wzrósł udział wydatków aktywnych. O ile w roku 1996 na ich realizację przeznaczono ok. 54% ogólnych wydatków na rolnictwo i jego otoczenie, o tyle w drugiej połowie bieżącej dekady było to 65%. Ponadto nastąpiła istotna zmiana rangi wydatków aktywnych na poszczególne cele, gdyż istotnie zmniejszył się ich udział w finansowaniu postępu w rolnictwie (z 30 do 8%), wzrósł natomiast w zakresie modernizacji i restrukturyzacji wsi i rolnictwa (z 14 do 36%) i kreowania stabilnego rynku rolno-żywnościowego (z 10 do 21%)¹⁴. Równocześnie należy także wskazać, że strumień aktywnych środków budżetowych kierowanych na rozwój rolnictwa koryguje nieznacznie ubytek wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie. Dochody dyspozycyjne rolników powiększone o te transfery stanowiły bowiem 94-95% wartości dodanej brutto w latach 1992 i 1993, w latach następnych relacja ta systematycznie malała (w roku 2000 osiągnęła najniższy poziom w całej dekadzie i wynosiła 78%)¹⁵, po czym w latach 2001-2003 roku ponownie wzrosła do poziomu

¹³ ARiMR i ARR są głównymi depozytariuszami krajowych środków budżetowych na finansowanie rozwoju rolnictwa i jego otoczenia. Ich łączne środki stanowią nadal blisko 50% ogólnych wydatków na rolnictwo (a więc są znaczące). Por. *Analiza...*

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Obniżenie się poziomu tej relacji można tłumaczyć nominalnym zmniejszeniem krajowych środków budżetowych przeznaczonych na rozwój rolnictwa. Zob. *Analiza...*

z roku 1992. Z kolei w 2004 r. ukształtowała się na poziomie 90% i nadal stabilnie utrzymuje się na tym poziomie.

Bilans przepływów wartości dodanej nie jest dla sektora rolniczego ujemny ze względu na zasilający go strumień środków ubezpieczenia społecznego rolników. Strumień ten sprawia, że stają się oni beneficjentami, gdyż transfery te uzupełnione o krajowe budżetowe środki rozwojowe są większe od wartości dodanej tego sektora. Relacja ta w analizowanym okresie miała tendencję rosnącą ze 133% w latach 1992-1993 do ok. 160% w latach 1999-2000 i 188% w 2001 r. W latach 2002-2003 zanotowano spadek tej relacji do poziomu ok. 160%, po czym w późniejszym okresie ustabilizowała się, oscylując w granicach ok. 132-140%¹⁶. Uwidacznia to nadal wysokie uzależnienie dochodów rolniczych od budżetu państwa oraz jego orientację socjalną¹⁷. Mimo iż w ogólnym bilansie transferów rolnictwo zyskuje w stosunku do wytworzonej wartości dodanej, to jest to o wiele za mało do zniwelowania dystansu dochodowego dzielącego ten sektor od sektorów pozarolniczych. Trzeba mieć świadomość, że wydatki na KRUS związane z koniecznością zabezpieczenia doraźnych potrzeb socjalnych ograniczają działania rządu na rzecz rozwiązania problemów produkcyjno-rozwojowych oraz możliwość zwiększania wydatków publicznych w innych dziedzinach. Wymusza to potrzebę reformowania systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych.

Warto przypomnieć, że w analizowanym okresie zwiększyło się znaczenie zwłaszcza emerytur i rent rolniczych jako źródła dochodów rodzin rolniczych. Liczba emerytów i rencistów w grupie rolników indywidualnych w latach 1990-2004 wzrosła o 14%, mimo że od połowy lat 90. powoli malała i w roku 2004 wynosiła poniżej 1,8 mln osób. W kolejnych latach zanotowano dalszy, lecz tylko kilkuprocentowy spadek tej liczby. Wartość świadczeń w ciągu 10 lat wzrosła ponad 2-krotnie. Strumień tych świadczeń odniesiony do wartości dodanej brutto rolnictwa indywidualnego był najwyższy w roku 2003, po czym zaczął się jednak obniżać w związku z płatnościami bezpośrednimi z UE¹⁸. Chociaż zwiększające się świadczenia emerytalno-rentowe łagodziły spadek dochodów rolniczych w ujęciu globalnym, nie mogły go całkowicie skompensować w skali poszczególnych gospodarstw. Z dochodów transferowych utrzymują się nie tylko sami świadczeniobiorcy, ale i członkowie ich rodzin (w tym także osoby w wieku produkcyjnym mające bardzo niskie dochody z rolnictwa bądź pozbawione miejsca pracy). Głównym jednak kierunkiem wydawania środków publicznych nie powinny być tylko bezpośrednie transfery (łagodzące ubóstwo), ale wspieranie aktywności gospodarczej (prowadzącej do rozwoju). Mimo iż sektor rolniczy po stronie wydatków publicznych znajduje się na szczycie hierar-

¹⁶ M. Leszczyńska, wyd. cyt.

¹⁷ Trzeba tu wziąć pod uwagę, że socjalny strumień zasilania budżetowego stanowił w całym analizowanym okresie znaczną część środków przeznaczonych dla wsi i rolnictwa. O ile w 1990 r. środki prelimitowane na KRUS stanowiły ok. 47% ogólnych wydatków budżetowych na rolnictwo, o tyle w późniejszym okresie było to już prawie 70%. Por. *Analiza...*

¹⁸ Rocznik Statystyczny, wydania 2005-2007, GUS, Warszawa.

chii beneficjentów, a po członkostwie Polski w UE zyskuje wymierne korzyści w postaci zwiększenia skali dochodów rolników, nadal jednak stoi z boku przemian społeczno-ekonomicznych związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych¹⁹. Warto zauważyć, że wymagania co do konieczności zmian nie mogą odnosić się tylko do wydatków, których źródłem są publiczne zasoby, ale i do dochodów publicznych. Rolnicy korzystają bowiem z różnych form pomocy publicznej, z których nie korzystają żadni inni producenci. Publiczną pomocą dla rolnictwa jest niepłacenie podatku dochodowego, pełnej składki na ubezpieczenie zdrowotne, pełnej składki emerytalnej, preferencyjny system opłat notarialnych, niepłacenie opłat od spadku i darowizny gospodarstwa rolnego. O ile jednak dochody publiczne odprowadzane z sektora rolnego stanowią niewielki odsetek w łącznych dochodach publicznych, o tyle w zakresie wydatków można zaobserwować niebezpieczne tendencje: po pierwsze łączne wydatki publiczne na rolnictwo rosną szybciej niż przychody publiczne z rolnictwa, wskutek czego udział publicznych rolniczych dochodów w publicznych wydatkach na rolnictwo spada; po drugie w wydatkach publicznych głównym źródłem wzrostu są wydatki socjalne, których udział (dotacje na KRUS) jest wielokrotnie większy niż wydatków kierowanych na rozwój²⁰.

W związku z koniecznością modernizacji sektora rolnego oraz reformy finansów publicznych właściwe byłoby zwrócenie uwagi nie tylko na modernizację zarządzania gospodarstwem rolnym, ale włączenie go w system finansów publicznych po obu stronach: jako beneficjenta i jako płatnika na rzecz publicznego budżetu.

4. Podsumowanie

W warunkach gospodarki rynkowej sam krajowy budżet nie przyczynia się do poprawy sytuacji dochodowej rolnictwa. Mechanizm redystrybucji dochodów realizowany przez finanse publiczne ma w przeważającej mierze charakter socjalny, a nie rozwojowy (efekt dochodowy takiej interwencji jest ograniczony). Nie jest to więc struktura, która wynika z zasad Unii Europejskiej i WPR realizowanej w jej ramach. Trzeba mieć tu także świadomość, że obszar swobody w zakresie wyboru zasad i metod interwencji w dochody rolnicze związany jest z poziomem rozwoju gospodarczego, a Polska jest na niższym poziomie tego rozwoju niż wysoko rozwinięte kraje UE. W tym aspekcie jest oczywiście korzystne korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania i systemu wsparcia stosowanego w UE stawiającego na modernizację i konkurencyjność. Niepokojące jest zwłaszcza to, że krajowe środki budżetowe przeznaczone na rozwój sektora rolnego są niewystarczające do skorygowania przepływu wartości dodanej do innych sektorów. Dodatni bilans transferów dochodów dla rolniczych gospodarstw domowych uzyskuje się głównie dzięki funduszom so-

¹⁹ K. Duczkowska-Małysz, *Wieś i rolnictwo wobec reformy finansów publicznych. Dylematy wokół rozwoju gospodarczego*, [w:] *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, red. J. Tomkiewicz, WSPiZ, TIGER, Warszawa 2005, s. 87.

²⁰ Tamże, s. 100.

cialnym, które nie sprzyjają procesom rozwojowym. Dużą szansą na „odzyskiwanie” utraconej wartości dodanej jest więc transfer środków unijnych na rzecz sektora rolnego. Ten strumień zasilania nie tylko sprzyjać będzie jego przemianom strukturalnym i modernizacji, ale przyczyni się z pewnością do poprawy sytuacji dochodowej w długim okresie. Kwoty transferów z sektora rolnego są znacznie mniejsze od środków kierowanych na wsparcie dochodów ludności z nim związanej, co oznacza, że sektor rolny przestał być działem gospodarki finansującym rozwój sektorów nierolniczych – jak to było przed wprowadzeniem gospodarki rynkowej, sam natomiast korzysta ze środków wypracowanych poza rolnictwem.

Mimo iż w ostatnich latach korzystne odzwierciedlenie w dochodach sektora rolnego i ludności z nim związanej ma transfer środków pochodzących z UE na jej rzecz, to nadal jednak kwestią wymagającą rozstrzygnięcia pozostaje kierunek transferu krajowych środków budżetowych – w odniesieniu do gospodarstw rolnych oraz na rzecz bliższego i dalszego otoczenia rolnictwa oraz jego charakteru: pomoc strukturalna (sprzyjająca restrukturyzacji) czy pomoc socjalna. W tym względzie można przyjąć, że rola polityki społeczno-gospodarczej w Polsce nie powinna sprowadzać się tylko do transferów środków finansowych, ale i do kreowania popytu na produkty rolnicze pochodzenia krajowego, tworzenia miejsc pracy, dostępu do edukacji. Jej wysiłek musi się koncentrować przede wszystkim na wspieraniu, a nie zastępowaniu inicjatyw lokalnych. Ważne jest więc takie dofinansowanie gospodarstw rolnych, by sprzyjało ono ich aktywizacji zawodowej. Istotny wpływ na niwelowanie dochodowych barier modernizacyjnych mają też subwencje do ubezpieczeń społecznych, dopłaty do kredytów, do inwestycji infrastrukturalnych, oświaty i postępu rolniczego. Pomoc, którą zyskuje Polska dla sektora rolnego w ramach funduszy przedakcesyjnych, strukturalnych i spójności, niewątpliwie wywołuje presję modernizacyjną poprawiającą konkurencyjność i sprzyja poprawie sytuacji dochodowej w tym sektorze. Jak się jednak wydaje, nadal potrzebna jest krajowa reforma finansów publicznych w odniesieniu do tego sektora, gdyż wciąż cechuje się on pewną wadliwością. Zmiany reguł finansowania publicznego wymagają włączenia w ten proces rolników, nie tylko jako beneficjenta wydatków, ale też i płatnika na rzecz finansów publicznych. Wydaje się, że przede wszystkim wprowadzenie nowego systemu podatkowego dla rolnictwa powinno się okazać sposobem na przyspieszenie rozwoju i zintensyfikowanie zmian o charakterze modernizacyjnym. Uwzględniając potrzeby polskiego sektora rolnego w zakresie poprawy sytuacji dochodowej, trzeba mieć na uwadze, że sprzyjają temu wydatki publiczne służące zwiększaniu liczby miejsc pracy poza rolnictwem, na obszarach wiejskich, umożliwiające lepszy dostęp do infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej. Nie chodzi tylko o pomoc o charakterze produkcyjnym (która trafia z reguły do gospodarstw o wyższym poziomie dochodu), ale o pomoc związaną z doksztalcaniem, przekwalifikowaniem, doradztwem w celu ukształtowania postaw przedsiębiorczych. Z tego wynika też duże znaczenie wykształcenia młodzieży, przed którą pojawi się możliwość zatrudnienia poza rolnictwem.

Literatura

- Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej*, kolejne wydania 1990-2007, IERiGŻ, Warszawa.
- Duczowska-Małysz K., *Wieś i rolnictwo wobec reformy finansów publicznych. Dylematy wokół rozwoju gospodarczego*, [w:] *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, red. J. Tomkiewicz, WSPiZ, TIGER, Warszawa 2005.
- Kowalski A., Rembisz W., *Rynek rolny a interwencjonizm – szkic teoretyczny*, [w:] *Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*, IERiGŻ, IRWiR PAN, AGH, Warszawa 2002.
- Kowalski A., *Spoleczne bariery przemian strukturalnych w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1996.
- Kulawik J., *Regulacje finansowe*, [w:] *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*, red. A. Woś, FAPA, Warszawa 1998.
- Leszczyńska M., *Przyczyny zróżnicowania dochodów ludności rolniczej w Polsce. Monografia*, UR, Rzeszów 2007.
- Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, RSS-G przy RM, Raport nr 49, Warszawa 2002.
- Podstawka M., *Finanse publiczne a rolnictwo*, [w:] *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, red. M. Adamowicz, SGGW, Warszawa 2002.
- Rocznik Statystyczny, wydania 2005-2008, GUS, Warszawa.
- Wilkin J., *Interwencjonizm w rolnictwie. Był, jest i będzie?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 8.
- Woś A., *Interakcje między rolnictwem a gospodarką narodową*, „Ekonomista” 1992, nr 5-6.
- Woś A., *Tworzenie i podział dochodów rolniczych. Dochody transferowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000.
- Wyzińska-Ludian J., *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, UMCS, Lublin 1996.
- Zegar J.S., Gruda M., *Relacje dochodów ludności chłopskiej i pozarolniczej. Wskaźnik parytetu dochodów*, IERiGŻ, Warszawa 2000.

THE INFLUENCE OF PUBLIC FINANCES ON INCOME REDISTRIBUTION AMONG SECTOR OF RURAL HOUSEHOLDS

Summary

Income status of rural sector is set, on the one hand, by mechanism of market economy and, on the other hand, by transfers, which are outflows and inflows. In the paper, the attention is paid especially to proportions of flow of transfers that is created by state budget within mechanism of secondary redistribution of incomes in time. Although structural instruments supporting non-rural functions and development of rural areas will gain more and more importance because of progressive integration, instruments of social policy are still too excessively used in the Polish system of public finances. The Polish mechanism of redistribution orientated in such a way can decrease income differences in a short term, however, it cannot lead to the desired processes of enhancing efficiency in rural sector in a long term. That is why, the income policy – directed mainly at supporting structural changes should be separated from the social policy.