AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Zeszyty Naukowe
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

PROBLEMY ROLNICTWA ŚWIATOWEGO

Tom 4 (XIX)

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2008

Andrzej Czyżewski[1]
Akademia Ekonomiczna
Poznań
Piotr Kułyk[2]
Uniwersytet Zielonogórski
Zielona Góra

Płatności bezpośrednie a interesy polskiego rolnictwa

Direct payments and the interests of Polish agriculture

Abstract. Considerations over the direct payments in the support regime of farms in the European Union are presented. Their meaning is analysed and the existing weaknesses are indicated, as well as the beneficial transformations inspired by the direct payments. Necessity of redefinition of aims of the agricultural support policy and a need of transformations in the CAP instruments are generated by the changes in the external environment. In response to questions arising about the future fate of the direct payments some possibilities of improvement of the existing system with regard to Poland's expectations are discussed. In the conclusion it is underlined that under new circumstances it is necessary to maintain the direct payments, but as a tool complementary to other solutions.
Key words: agricultural policy, interventionism, direct payments

Synopsis. W opracowaniu przedstawiono rozważania nad rolą płatności bezpośrednich w systemie wsparcia gospodarstw rolnych Unii Europejskiej. Przeanalizowano znaczenie oraz wskazano istniejące słabości stosowanego systemu a także korzystne przekształcenia inspirowane płatnościami bezpośrednimi. Zmiana czynników w otoczeniu zewnętrznym rodzi konieczność redefinicji celów polityki wsparcia i potrzebę przekształceń w istniejącym instrumentarium WPR. W odpowiedzi na budzące się pytania na temat dalszego losu płatności bezpośrednich przedstawiono możliwości usprawnienia całego systemu przy uwzględnieniu oczekiwań ze strony Polski. W konkluzji podkreślono, iż w nowych warunkach istnieje nadal potrzeba podtrzymywania płatności bezpośrednich jako narzędzia komplementarnego z innymi rozwiązaniami.
Słowa kluczowe: polityka rolna, interwencjonizm, płatności bezpośrednie

Wstęp

Zmiany zachodzące w otoczeniu zewnętrznym, a także przekształcenia w strukturze rolnictwa krajów członkowskich Unii Europejskiej powodują konieczność ciągłej redefinicji celów i mechanizmów wsparcia sektora rolnego dla zapewnienia jego prawidłowego rozwoju. Interwencjonizm rolny realizowany poprzez Wspólną Politykę Rolną budzi szereg kontrowersji i sprzeczności. Funkcjonujący od początku istnienia Wspólnoty stał się jednym z jej najbardziej charakterystycznych elementów. Obok podkreślania wielu korzystnych efektów, do których można m.in. zaliczyć uzyskanie samowystarczalności żywnościowej, względną stabilizację rynków rolnych czy trwałe podnoszenie produktywności i dochodów w gospodarstwach rolnych, pojawiają się także liczne zarzuty, obejmujące takie kwestie jak koszty finansowe WPR ponoszone przez

[1]Prof. zw. dr hab.
[2]Dr inż.

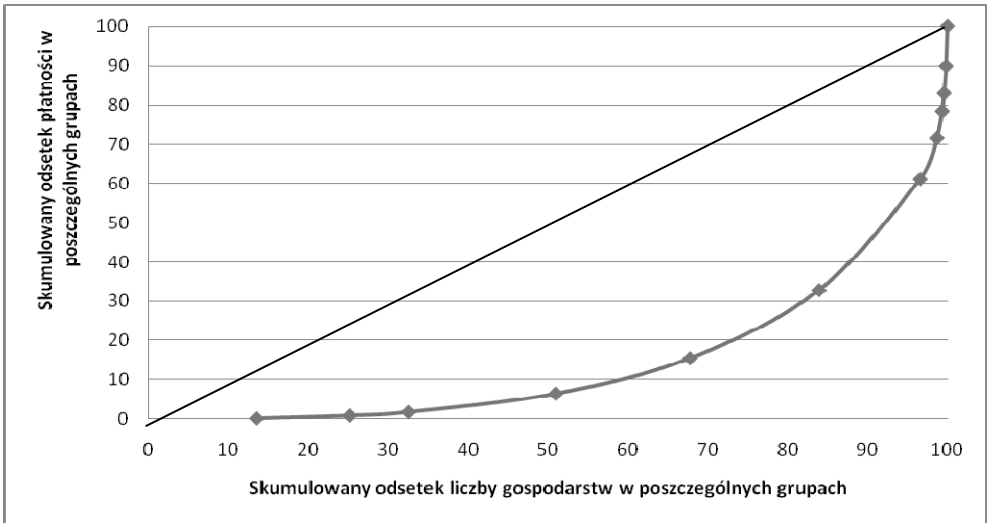
podatników i konsumentów, deformacja rynków rolnych i mechanizmu cenowego, a także blokowanie rozwoju państw słabo rozwiniętych uzależnionych od eksportu produktów rolnych. Rozważania nad nową perspektywą finansową na lata 2014-2020 skłaniają do bliższego przyjrzenia się mechanizmowi wsparcia UE. Jednym z istotnych jego elementów są płatności bezpośrednie, które obecnie stanowią jeden z najważniejszych instrumentów oddziaływania. Prowadzona dyskusja, obejmująca szereg szczegółowych kwestii i mająca na celu wypracowanie jak najbardziej efektywnego rozwiązania, często przyjmuje optykę narodową. Podobne podejście zostało zastosowane w niniejszym opracowaniu.

Płatności bezpośrednie i dotychczasowe doświadczenia

Koncepcję płatności bezpośrednich, jako alternatywę dla wsparcia cenowego, rozważano już w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych [Koester i Tangermann 1976]. Głównym celem było zmniejszenie wpływu interwencjonizmu na wzrost cen produktów zaopatrzeniowych dla rolnictwa oraz redukcja nadwyżek produkcyjnych zwiększających koszty systemu zarówno dla podatników jak i konsumentów. Mechanizm ten był stopniowo wprowadzany w poszczególnych krajach, szczególnie tych, które odgrywają kluczową rolę na międzynarodowym rynku rolnym. Najwcześniej, bo już na początku lat osiemdziesiątych, zastosowano go w USA, a także Kanadzie. W krajach UE rola płatności bezpośrednich uległa zwiększeniu w trakcie reformy MacSharry'ego i redukcji wsparcia cenowego (w latach 1986-1988 stanowiły zaledwie 2,66% wsparcia dochodów, tzw. PSE, a w latach 2003-2005 ich udział zwiększył się do 25,43% [Agricultural… 2006, s. 49]). Kluczowe znaczenie miały prowadzone negocjacje w ramach GATT, a następnie WTO. W tym samym okresie wielkość płatności bezpośrednich w USA i Kanadzie uległa obniżeniu odpowiednio z poziomu 30,61% i 8,11% do 5,62% oraz 2,71% [Agricultural… 2006, s. 69]. Przy czym w odniesieniu do USA ich wielkość ponownie ulega wzmocnieniu, jednak na znacznie mniejszym poziomie, w wyniku kolejnych ustaw FAIR Act (Federal Agriculture Improvment and Reform) z 1996r. i FSRI Act (Farm Security and Rural Investment) z 2002 r. Płatności te są bezpośrednio oddzielone od wielkości bieżącej produkcji i bieżących cen rynkowych produktów rolnych. Systemem tym objęte są podstawowe uprawy, m.in. pszenica, bawełna, ryż, orzeszki ziemne. Limit rocznej wielkości płatności na osobę wynosi 40000$ i w pewnych szczególnych warunkach może zostać podwojony [Monke 2004, s. 2]. Obok nich występują także antycykliczne płatności, mające charakter automatycznych stabilizatorów uruchamianych w sytuacji spadku cen poniżej określonego progu, a także wsparcie za pośrednictwem dopłat do kredytów.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w UE. Płatności bezpośrednie uległy dalszemu wzmocnieniu w wyniku kolejnych reform, tj. Agendy 2000 i Porozumienia z Luksemburga z 2003 r. Obniżono ceny gwarantowane i zlikwidowano płatności kompensacyjne. Nastąpiło szersze zastosowanie płatności, np. w odniesieniu do rynku mleka i cukru, wprowadzono dopłaty bezpośrednie do roślin energetycznych (63€/t przemnożona przez plon referencyjny), płatności obszarowe do orzechów, itp. Dopłaty pozwoliły zrekompensować częściowo redukcję cen i oddzielić (w pewnym zakresie) wsparcie od produkcji, a także uwzględnić wymogi środowiskowe, dobrostanu zwierząt i dobrych praktyk rolniczych oraz obniżyć intensywność produkcji rolnej. Płatności bezpośrednie stanowią obecnie największą pozycję budżetu UE przeznaczonego na wsparcie rolnictwa, w 2000 r. wynosiły 61% a w 2006 69% [Indicative… 2007].

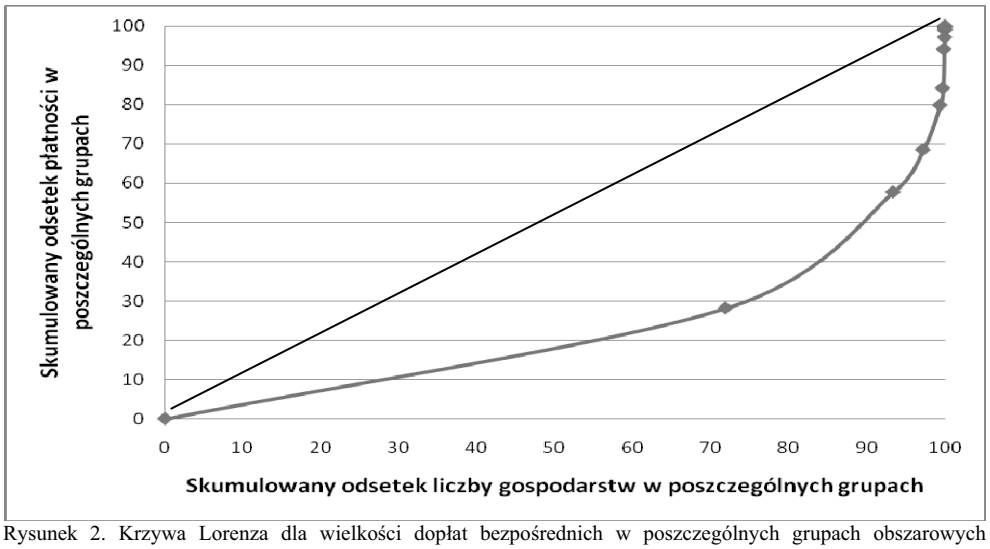
Zastosowanie stopniowego przechodzenia do systemu płatności bezpośrednich na poszczególnych rynkach sprawiło, iż obecnie funkcjonuje około trzydziestu rodzajów płatności [Płatności… 2004, s. 4]. Ponadto mamy do czynienia z niejednolitymi systemami naliczania dopłat. Występuje tutaj jednolita płatność na gospodarstwo i jednolita płatność regionalna, która może być ponadto uzupełniona płatnościami narodowymi, co de facto oznacza częściową renacjonalizację całego mechanizmu. W krajach nowoprzyjętych (w tym w Polsce) zastosowano uproszczony system jednolitej płatności obszarowej, a wielkość dopłat jest stopniowo zwiększana. Występują także płatności specyficzne, które pozwalają utrzymać produkcję w państwach członkowskich w regionach o trudnych warunkach dla prowadzenia działalności rolnej. Trzeba także zauważyć, iż wiele państw wybierało system mieszany, łącząc elementy systemu płatności na gospodarstwo i systemu regionalnego. Występuje on w dwóch odmianach: stałej i zmiennej. Rozwiązanie mieszane wybrały m.in. Dania, Irlandia, Finlandia, Niemcy. W konsekwencji system stał się bardzo skomplikowany i mało czytelny zarówno dla jego beneficjentów jak i podatników. Nie są jasne efekty dystrybucyjne, co rodzi sprzeciw ze strony społeczności Unii. Ma to też swoją pozytywną stronę, gdyż równocześnie utrudnia ocenę i porównanie w ujęciu międzynarodowym, zatem wsparcie w wyniku takiego oddziaływania stało się bardziej ukryte.



Rys. 1. Krzywa Lorenza dla wielkości dopłat bezpośrednich w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw rolnych w Niemczech w 2006 r.
Fig. 1. The Lorenz curve for the economic size of direct payments in the area size classes of farms in Germany in 2006
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu UE [Report… 2006].

Charakterystyka rozdysponowania środków całkowitego wsparcia bezpośredniego wskazuje, iż przepływy finansowe realizowane poprzez ten instrument przechwytywane są przede wszystkim przez państwa „starej" Unii, a ponadto akumulowane są w gospodarstwach dużych i bardzo dużych oraz często na obszarach o charakterze miejskim [Przyszłość… 2007, s. 13-14]. Ten ostatni element wynika z procesu postępującej urbanizacji, ale też z lepszego przygotowania właścicieli gospodarstw rolnych i instytucji

obsługujących oraz wspierających pozyskiwanie środków. Gospodarstwa rolne otrzymujące powyżej 20 tys. € rocznie w 2005 r. w UE-25 absorbowały aż 56,56% całkowitych środków finansowych i stanowiły zaledwie 5,55% łącznej liczby gospodarstw rolnych [Agriculture… 2006, s.7]. Najwyższe udziały w pozyskiwaniu środków powyżej 20 tys. € występują w Wielkiej Brytanii (80%), Francji (73,72%) i Czechach (79,46%). W wielu krajach (np. Niemczech, Francji, Danii, Finlandii czy Holandii) średnia wielkość dochodów gospodarstw rolnych (w przeliczeniu na pełnozatrudnionego) pozostaje na poziomie dochodów pozarolniczych gospodarstw domowych lub jest nawet nieco wyższa. Analizując współczynnik koncentracji (CR) w rozbiciu na produkcję roślinną i zwierzęcą można zauważyć, iż najwyższe poziomy koncentracji odnotowano w produkcji zwierzęcej. 20% największych gospodarstw rolnych przechwytywało 90% płatności bezpośrednich do produkcji zwierzęcej w Portugali, 97% we Włoszech, 94% w Estonii i 91% w Grecji [Schmid, Sinabell, Hofreither 2006, s. 9]. W zakresie produkcji roślinnej współczynniki te były o około 10 puktów procentowych niższe. Konkludując można stwierdzić, iż istniejący system wsparcia prowadzi do znacznych dysproporcji dochodowych wśród rolników. Potwierdzają to prowadzone badania, które wskazują, iż dopłaty bezpośrednie w obecnym kształcie pogorszyły poziom nierówności w podziale dochodów gospodarstw rolnych, a reforma z 2003 r. nie zmniejszyła istniejących dysproporcji [Allanson 2003]. Zatem obecny system nie wspiera dostatecznie farm o niskich dochodach, tworząc tym samym bariery w przekształceniach strukturalnych, co stanowi istotną dysfunkcję zwłaszcza dla państw, w których zakres przemian jest jeszcze stosunkowo mały (dotyczy do m.in. Polski).



Rysunek 2. Krzywa Lorenza dla wielkości dopłat bezpośrednich w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw rolnych w Polsce w 2006 r.
Figure 2. The Lorenz curve for the economic size of direct payments in the area size classes of farms in Poland in 2006
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu UE [Report… 2006]

Zastosowanie analizy w oparciu o krzywą Lorenza (rysunki 1i 2) pozwala zauważyć, iż w rzeczywiści dysproporcje pomiędzy wielkością wsparcia za pośrednictwem płatności

bezpośrednich są bardzo wysokie zarówno w grupie państw „starej" Unii, jak i w Polsce[3]. Poziom zróżnicowania w mniejszych podmiotach w Polsce jest niższy niż w Niemczech. Z drugiej strony trzeba podkreślić, iż jest to zjawisko charakterystyczne dla obszarów wiejskich. Badania przeprowadzone w krajach OECD potwierdzają występowanie większych różnic dochodowych pomiędzy gospodarstwami rolnymi niż gospodarstwami domowymi nieutrzymującymi się z działalności rolnej [Kurashige i Hwan Cho 2001, s. 5-8]. Zatem sposób rozdysponowania dopłat jeszcze bardziej wzmacnia naturalne skłonności rynku do kształtowania dysproporcji dochodowych w sektorze rolnym.

Ponadto trzeba uwzględnić, iż podmioty duże i wyspecjalizowane często wykazują większe zdolności absorpcyjne środków z WPR. Prowadzone przekształcenia w samych gospodarstwach rolnych również uwzględniają możliwość konieczności pozyskiwania środków z ustanowionych filarów wsparcia rolnictwa. Zatem gospodarstwa wyspecjalizowane i dłużej poddane oddziaływaniu WPR łatwiej absorbują wskazane środki. W wielu regionach UE zakres przekształceń jest bardzo zaawansowany (nawet w ujęciu międzynarodowym, np. rolnictwo Danii), co ogranicza możliwości dalszego, szybkiego wzrostu produktywności i wartości dodanej w grupie najbardziej rozwiniętych gospodarstw rolnych. W odniesieniu do takich podmiotów należy podjąć raczej działania skłaniające do dywersyfikacji działalności i rozwoju struktury zewnętrznej (wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich). Ma to uzasadnienie wszędzie tam, gdzie uzyskano silne wzmocnienie struktur rolniczych. Wspieranie podmiotów bardzo dużych nie ma do końca uzasadnienia ekonomicznego, gdyż wiele z nich może konkurować bez konieczności otrzymywania tak wysokich dopłat. Często kończą się możliwości poprawy konkurencyjności na drodze przekształceń strukturalnych ze względu na ograniczoną liczbę podmiotów oraz nikłe zasoby ludzkie, które można przesunąć do innych zastosowań. Prowadzi to do działań dostosowawczych polegających na usprawnieniu absorpcji środków unijnych, a nie poprawy wydajności.

Kolejny z aspektów dopłat bezpośrednich dotyczy preferowanego modelu rolnictwa. Mimo przyjętych założeń decouplingu (czyli oddzielenia produkcji od dopłat), instrument ten wspiera przede wszystkim gospodarstwa duże, stosujące kapitałochłonne technologie produkcji. Natomiast produkcja rolna realizowana w mniejszych gospodarstwach, oparta na metodach pracochłonnych, jest w obecnym systemie deprecjonowana [Mora i San Juan, 2004]. Szczególnie w odniesieniu do produkcji roślinnej widać wyraźne różnice pomiędzy państwami północy UE (zwłaszcza Danią, Francją, Holandią, Niemcami), gdzie duża absorpcja środków jest związana z modelem industrialnym rolnictwa, a państwami południa, w których gospodarstwa ze względu na strukturę produkcji (w tym rodzaj stosowanych upraw) i warunki przyrodnicze uzyskują znacznie mniej środków. Potwierdzeniem tej tezy jest także stopień wykorzystania płatności obszarowych w wymienionych państwach północy, gdzie sięga on blisko 90%, podczas gdy w państwach południa znacznie mniej.

Dodatkowymi parametrami, negatywnie oddziaływującymi na sektor rolny poprzez dopłaty bezpośrednie, są zróżnicowane tytuły przyznawania i naliczania praw do tych retransferów. Uwzględnienie w dużym stopniu wartości historycznych, np. w odniesieniu

[3] Im silniejsze odchylenie krzywej od linii prostej tym skala dysproporcji w podziale korzyści jest większa. Idealna równość zachodziłaby w warunkach pokrycia się krzywej z linia prostą. Nie oznacza to oczywiście, iż taki powinien być cel stosowania płatności bezpośrednich. Jednak można na tej podstawie stwierdzić występowanie zjawiska pogłębiania dysproporcji poprzez ten mechanizm.

do plonu referencyjnego decydującego o wysokości dopłat uzyskiwanych przez poszczególnych rolników (czy też, w odniesieniu do danego regionu, w zależności od przyjętego systemu naliczania dopłat), a także zakres przekształceń strukturalnych sprawiają, iż w obecnym kształcie instrument ten utrwala istniejące dysproporcje, ograniczając korzyści z poprawy efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych. Poprawa plonowania zwiększa de facto poziom ryzyka dla producenta, ponadto stosowane zasady dyscypliny finansowej mogą spowodować obniżenie wielkości wsparcia kierowanego do gospodarstw. Uwzględnianie wyników historycznych sprawia, iż mamy tu do czynienia z podtrzymywaniem dochodu, bez motywacji dla poprawy efektywności gospodarowania.

Powstaje także dylemat, czy w rzeczywistości dopłaty bezpośrednie realizowane w ramach WPR są w obecnym kształcie oddzielone od wyników produkcyjnych. Problem ten jest rozpatrywany poprzez uwzględnienie stopni decouplingu, które pozwalają porównywać poszczególne elementy. W tym ujęciu płatności bezpośrednie są bardziej oddzielone od produkcji niż wsparcie bezpośrednie. Jednak przedstawione rozważania wskazują, iż w sytuacji, gdy docierają one głównie do dużych podmiotów, nie są całkowicie oderwane od produkcji. Dopłaty do areału mają jednak ograniczony wpływ na wielkość produkcji ze względu na ograniczoną elastyczność podaży ziemi i możliwości poprawy jej produktywności [Conforti 2005, s. 6]. Wymagałoby to ciągłego zwiększania nakładów finansowych w sytuacji, gdy wielkość płatności jest względnie stała. Efekt decouplingu jest wzmacniany poprzez zastosowanie dodatkowych warunków, które muszą być spełnione dla uzyskania płatności (np. zasada cross-compliance).

Dopłaty bezpośrednie charakteryzują się wysoką efektywnością, która przede wszystkim kapitalizuje się w ziemi, a zatem zapewnia korzyści dla jej posiadaczy [Płatności… 2004, s. 15]. W UE-15 właścicielami jest około 60% rolników, pozostała część użytków rolnych jest dzierżawiona [Agricultural… 2006, s. 86]. Zatem dopłaty nie muszą być retransferowane do rolnictwa i tym samym wspierać tego obszaru. W warunkach dzierżawienia gruntów następuje rzeczywiste rozdzielenie produkcji od otrzymywania dopłat. Powoduje to także wzrost cen ziemi w rolnictwie.

Mechanizm ten tylko częściowo spełnił swoją rolę. W oparciu o przeprowadzone badania i analizę literatury można wskazać na szereg niedoskonałości z nim związanych, które są przyczynkiem do debaty nad dalszymi przekształceniami w polityce wsparcia:

- złożoność i niska transparentność systemu wsparcia opartego na dopłatach bezpośrednich,
- deformacja struktury produkcji ze względu na zróżnicowane tytuły wsparcia i niejednakowe traktowanie poszczególnych rynków rolnych,
- pogorszenie nierówności w podziale dochodów w sektorze rolnym i utrwalenie istniejących dysproporcji strukturalnych,
- deprecjonowanie pracochłonnej produkcji rolnej oraz tej, która była realizowana w małych gospodarstwach,
- brak terytorialnej spójności w wyniku wprowadzenia bezpośrednich dopłat,
- niska efektywność retransferów powodująca kapitalizację dużej części przepływów w ziemi,
- pozorne oddzielnie płatności od produkcji i utrzymanie pośrednich lub nawet bezpośrednich powiązań pomiędzy dopłatami a produkcją rolną,
- słabość w realizacji dopłat jako zapłaty za dobra publiczne.

Rola płatności bezpośrednich w nowej perspektywie WPR

Wskazane dysfunkcje systemu wsparcia bezpośredniego skłaniają do poszukiwania nowych rozwiązań w instrumentarium WPR. Przekształcenia systemu wsparcia sektora rolnego wynikają z nowych zjawisk, jakie uwidoczniły się w latach dziewięćdziesiątych. Do tych elementów można zaliczyć przede wszystkim wzrost poziomu cen produktów rolnych, zmiany klimatyczne, szerokie pozażywnościowe zastosowanie produktów rolnych, pojawienie się produktów genetycznie modyfikowanych, globalizacja gospodarki. Warunki te zmieniają optykę spojrzenia na instrumenty WPR, w tym także na płatności bezpośrednie. Prowadzona dyskusja dotycząca kształtu przyszłego modelu płatności koncentruje się wokół kilku kluczowych obszarów:

- czy w ogóle i w jakim zakresie stosować dopłaty bezpośrednie,
- ilości i stopnia zróżnicowania tytułów do płatności, które decydują o wysokości dopłat bezpośrednich,
- możliwości przesunięcia środków finansowych pomiędzy poszczególnymi filarami wsparcia,
- wprowadzenia dolnych i górnych pułapów płatności,
- zróżnicowania wsparcia ze względu na rodzaj produkcji rolnej, warunki agro-przyrodnicze, itp.

Wzrost cen produktów rolnych skłania do redukcji wsparcia, gdyż zwiększają się możliwości realizacji korzyści ekonomicznych w mechanizmie rynkowym[4]. Efekt ten będzie podtrzymywany przez zmiany demograficzne (szybki wzrost liczby ludności), a także dynamiczny wzrost gospodarczy grupy krajów rozwijających się (np. Chin i Indii), gdzie popyt na żywność jest względnie elastyczny, co w konsekwencji przekłada się na wzrost popytu na rynku globalnym. Z drugiej jednak strony mamy do czynienia z szybkim zwiększaniem się scen energii i części czynników produkcji stosowanych w rolnictwie, ograniczającym efekty wzrostu cen żywności dla producentów rolnych. Konieczne staje się uproszenie systemu i zbliżenia mechanizmów wsparcia na poszczególnych rynkach w celu zwiększenia wrażliwości gospodarstw rolnych na bodźce rynkowe. Rosnący popyt każe przyjrzeć się bardziej krytycznie stosowanym limitom produkcyjnym i kwotowaniu oraz stosowaniu systemu odłogowania. Ogranicza to możliwości podażowe, a przy redukcji wsparcia cenowego odejście od tych elementów umożliwia lepsze dostosowanie strukturalne. Problem ten jest silnie widoczny w rolnictwie polskim np. w odniesieniu do rynku mleka. Utrzymano system dopłat, jednak w zmodyfikowanej formie, co podyktowane było kilkoma przesłankami: bezpieczeństwem żywnościowym, zapewnieniem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, efektami środowiskowymi oraz realizacją funkcji społecznych. Pierwsza z nich sprowadza się do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywnościowego i surowcowego. Część gospodarstw rolnych, a także całe rynki rolne (np. obejmujące uprawy polowe), w sytuacji likwidacji wsparcia stałyby się niewydolne dochodowo [Czyżewski i Matuszczak 2004]. Oznaczałoby to konieczność pozyskiwania tych surowców poza obszarem Unii i to w warunkach wzrostu ich cen i niebezpieczeństwa okresowych deficytów (przynajmniej w odniesieniu do wybranych grup produktów, taka sytuacja była obserwowana np. na rynku ryżu w krajach

[4] Propozycje brytyjskie idą w kierunku odchodzenia od płatności i zwiększenia oddziaływania systemu rynkowego na dochody rolnicze.

azjatyckich czy rynku kukurydzy w Meksyku). Taki stan rzeczy ma charakter względnie trwały i wynika z uwarunkowań agro-przyrodniczych (wiele regionów Ameryki Północnej i Południowej odznacza się lepszymi warunkami naturalnymi do produkcji rolnej)[5] i z takich czynników jak stosowana technologia, struktura produkcji, koszty pracy i obciążeń fiskalnych, które mogą ulec zmianie. Oznaczałoby to niskie wykorzystanie istniejącego i przez wiele lat rozbudowywanego potencjału rolnictwa w Europie, w tym w Polsce. Problem bezpieczeństwa ma znacznie szerszy wymiar, ponieważ dotyczy nie tylko zapewnienia odpowiedniej ilości, ale także jakości i warunków rolno-środowiskowych wytwarzania produktów rolnych. Utrzymanie produkcji rolnej w krajach UE pozwala poddać ją kontroli i osiągnąć wysokie walory jakościowe, gwarantując równocześnie stosowanie technologii akceptowalnych przez społeczność krajów unijnych, a obejmujących m.in. zapewnienie dobrostanu zwierząt, ograniczanie zużycia środków chemicznych, ponoszenia pełnych kosztów pracy, w tym zabezpieczenia społecznego rolników. Ponadto powstaje problem zapewnienia dostaw surowców dla rodzimego przemysłu spożywczego, wykazującego wysoką dynamikę wzrostu. Istotną kwestią jest także zapewnienie stabilności rynku rolnego, co stanowiło jeden z kluczowych celów WPR zarówno z punktu widzenia producentów jak i konsumentów. Produkty rolno-żywnościowe wykazują naturalną skłonność do wahań cenowych, a ich przynależność do dóbr podstawowych sprawia, iż efekt ten będzie przenoszony na inne rynki, co grozi wzrostem niestabilności całego systemu [Kułyk, 2007, s. 269-272]. Najbardziej odczuwalne będzie to w krajach o najniższych poziomach dochodu we Wspólnocie, w tym w Polsce.

Problem płatności bezpośrednich należy rozpatrywać przez pryzmat kreowania dóbr publicznych, czyli takich, które są niekonkurencyjne, a ich konsumowanie przez jedną osobę nie wyklucza możliwości konsumpcji przez innych [Atkinson i Stiglitz 1980, s. 483-487], związanych z występowaniem efektów zewnętrznych. Wiąże się to z tworzeniem wielofunkcyjności obszarów wiejskich i samego rolnictwa. Niewątpliwie konieczne staje się wzmocnienie roli płatności jako opłat za renty środowiskowe, społeczne czy kulturowe. Dotychczasowe rozwiązania wydają się być niewystarczające, zwłaszcza sposób realizacji zasady cross-compliance. Konieczne jest także związanie dopłat o charakterze wsparcia dochodów z prowadzeniem działalności rolnej, w celu zmniejszenia retransferu środków jedynie do właścicieli ziemskich.

Należy także zmniejszyć wielkość dopłat dla największych podmiotów, wraz ze wzrostem wielkości dopłat, poczynając przynajmniej od 100 tys. euro w skali rocznej (lub nawet 50 tys. euro). Stosowanie degresywnego wsparcia może mieć różną formę. Jedna z propozycji przedstawiona przez J. Thurstona zakłada wprowadzenie progresywnych pułapów, tj. o 10% mniejsze dopłaty dla beneficjentów otrzymujących od 100 do 200 tys. euro, 25% dla przedziału powyżej 200 do 300 tys. i 45% powyżej 300 tys. euro, co pozwoliłoby zaoszczędzić około 1,5-1,7% wszystkich płatności bezpośrednich [Farm…2008]. Innym rozwiązaniem jest zamiana płatności na bony (obligacje) o określonym czasie wykupu (np. 15 lat) i w konsekwencji całkowite odejście od tego systemu[6]. Natomiast renacjonalizacja dopłat pogorszy ponownie integralność rolnictwa UE i zwiększy istniejące dysproporcje. Na obecnym etapie lepiej jest wprowadzić płynne zmniejszenie wielkości dopłat, gdyż przyjęcie jednoznacznych pułapów może skłaniać do wprowadzania „sztucznych" podziałów gospodarstw rolnych dla spełnienia kryteriów

[5] W warunkach zachodzących zmian klimatycznych również ten czynnik może mieć charakter przejściowy.
[6] Szerzej na ten temat praca Swinbanka i Tangermanna [2001].

uzyskiwania dopłat (dostosowania absorpcyjne). Można także przyjąć formułę stopniowego, procentowego obniżania wielkości dopłat wraz ze wzrostem ich łącznej wartości (np. o 5% za każde 5000 euro powyżej tego limitu) tak, aby prowadzone przez gospodarstwa rolne działania nie wynikały tylko z chęci absorpcji dopłat bezpośrednich, ale także z możliwości poprawy efektywności produkcji. Rozważać można też wprowadzenie dolnego pułapu wsparcia dla oddzielenia gospodarstw, które nie wykazują możliwości gospodarczej rozwoju, a dopłaty podtrzymują głównie ich funkcję socjalną. Problem polega na tym, iż koszty administracyjne wsparcia dopłatami bezpośrednimi dla najmniejszych gospodarstw rolnych są zbliżone lub nawet przekraczają wielkości dopłat. Rozwiązania wprowadzające „pełzający" pułap górny oraz „sztywny" dolny miałyby na celu wyłonić grupę docelową gospodarstw rodzinnych, w której istnieją największe możliwości wzrostu ekonomicznej wartości dodanej przy uwzględnieniu wymogów środowiskowych i fitosanitarnych.

Należy jednak podkreślić, iż występowanie zróżnicowanych tytułów dopłat bezpośrednich i obecnych warunków modulacji prowadzi do braku integralności rolnictwa Unii Europejskiej. Lepsze dostosowanie lokalizacyjne rolnictwa UE poprzez zbliżenie warunków wsparcia mogłoby poprawić wzrost produktywności i zmniejszyć poziom cen dla konsumentów. Zasadne wydaje się także zastosowanie bardziej jednolitego systemu płatności bezpośrednich, który zwiększyłby integralność rolnictwa unijnego i pozwolił lepiej wykorzystać przewagi lokalizacyjne, a tym samym poprawił strukturę kosztową i efekty ekonomiczne zarówno produkcji rolnej, jak i pozostałych działań w ramach WPR.

Podsumowanie

Przekształcenia zainicjowane reformą MacSharry'ego spowodowały, iż dopłaty bezpośrednie stały się jednym z podstawowych instrumentów WPR. Wskazuje to na podążanie WPR za rozwiązaniami stosowanymi w USA, Kanadzie czy Australii. Wyzwania, przed jakimi staje WPR, wymagają zastosowania korekty całego systemu, w tym także roli i rozwiązań szczegółowych w zakresie dopłat bezpośrednich. Niewątpliwie słuszna wydaje się deregulacja szeregu rynków rolnych, polegająca na zbliżeniu wartości wsparcia i ograniczenia deformacji struktury produkcji na skutek zróżnicowania ochrony, stosowanych instrumentów i wielkości wsparcia. Pozwala to poprawić konkurencyjność cenową na rynku zewnętrznym. Konieczne jest także zwiększenie elastyczności systemu wsparcia i lepsze dostosowanie go do zróżnicowanych potrzeb wynikających z asymetrii regionalnej przekształceń, jakie zachodzą w rolnictwie UE. W obecnym kształcie system jest skomplikowany, podtrzymuje status quo istniejących dysproporcji dochodowych, ale przede wszystkim wspiera podmioty duże pochodzące z północnych państw „starej" Unii stosujących kapitałochłonne metody produkcji. Wykorzystywany mechanizm naliczania płatności i stosowane tytuły, w tym uzależnienie od wartości historycznych, powodują zwiększenie istniejących dysproporcji dochodowych pomiędzy gospodarstwami rolnymi. Stawia to w niekorzystnej sytuacji podmioty z państw nowoprzyjętych, w tym Polski, gdyż utrwala istniejące zróżnicowanie i zmniejsza korzyści z prowadzenia przekształceń strukturalnych. Preferencje co do kierunku zmian wskazują na potrzebę redukcji dopłat dla podmiotów dużych (dysproporcje wśród mniejszych nie są w Polsce tak wysokie, rys.2), wzmocnienia opłat za oferowanie dóbr publicznych w systemie wsparcia oraz powiązanie dopłat nie tylko z zasobami, ale z prowadzeniem działalności rolniczej.

Literatura

Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance. [2006]. OECD, Paryż.

Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information. [2007]. European Commission, Bruksela.

Allanson, P. [2003]: CAP reform and the distribution of farming income in Scotland. *Dundee Discussion Papers in Economics*, Working Paper no. 147, August 2003 (Revised version: May 2004), Department of Economic Studies, University of Dundee, Dundee.

Analiza czynników kształtujących ceny produktów rolnych w Polsce po akcesji do UE [2004]. SAEPR, Warszawa.

Atkinson A., Stiglitz J. [1980]: Lectures on Public Economics, McGraw-Hill, Nowy Jork.

Conforti P. [2005]: The effect of direct payments in the OECD countries on world agricultural markets. Commodities and Trade Division, FAO, Rzym.

Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A. [2004]: Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych. Wyd. AE, Poznań.

Czyżewski A., Kułyk P. [2004]: System wsparcia rolnictwa w krajach OECD o różnym poziomi rozwoju gospodarczego. [W:] Kapitał, informacja, jakość, J. Stankiewicz (red.), Zielona Góra.

Decoupling: A conceptual overview. [2001]. *OECD Papers* no. 10. OECD, Paryż.

Farm subsidies. [2008]. Tryb dostępu: www.farmsubsidy.org, data odczytu: 20.02.2008.

Indicative figures on distribution of aid, by size-class of aid. Annex 1. Financial year 2006. [2007]. European Commission, Bruksela.

Keeney M. [2000]: The distributional impact of direct payments on Irish farm incomes. *Journal of Agricultural Economics* 51 (May), pp. 252-265.

Koester U., Tangermann S. [1976]: Alternativen der Agrarpolitik. Ein Kosten-Nutzen-Analyse. Munster-Hiltrup.

Kułyk P. [2007]: Koncepcje systemu wsparcia rolnictwa w UE w świetle opcji polityki. [W:] Ekonomiczno-społeczne problemy rozwoju zrównoważonego, A. Mickiewicz (red.). Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej Akademii Rolniczej w Szczecinie, Szczecin.

Kurashige Y., Hwan Cho B. [2001]: Low Incomes in Agriculture in OECD Countries. Working Party on Agricultural Policies and Market, OECD, Paryż.

Monke J. [2004]: Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments and Marketing Loans. CRS Report.

Mora, R., San Juan C. [2004]: Farmers Income Distribution and Subsidies: Product Discrimination in Direct Payment Policies for Continental and Mediterranean Agriculture. Dpto. Economıa, Universidad Carlos III de Madrid. Madryt.

Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość. [2004]. SAEPR, Warszawa.

Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. [2007]. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, Warszawa.

Report on the distribution of direct aids to the producer. [2006]. European Commission, Bruksela.

Schmid E., Sinabell F., Hofreither M. [2006]: Direct payments of the CAP – distribution across farm holdings in the EU and effects on farm household incomes in Austria. Diskussionspapier, październik.

Swinbank A., Tangermann S. [2001]: *The future of direct payments under the CAP: a proposa*l. *EuroChoice*, wiosna.