

**Piotr Kułyk**<sup>1</sup>  
Uniwersytet Zielonogórski

## **Dysproporcje w wielkości finansowego wsparcia rolnictwa w wybranych krajach UE**

### **Disparities in the size of financial support for agriculture in selected EU countries**

**Synopsis.** Celem opracowania było przedstawienie różnic w wysokości łącznego wsparcia rolnictwa w wybranych krajach UE. Z uwagi na brak stosownych miar zaproponowano własny sposób oszacowania wielkości wspomnianego wsparcia za pośrednictwem opracowanego miernika opartego na mikroekonomicznych podstawach. Badania systemu finansowego wsparcia rolnictwa przeprowadzono w dziesięciu krajach UE. okres badawczy obejmował lata 1995-2012. Badania ujawniły występowanie istotnych różnic w przepływach finansowych w ramach wspólnej polityki rolnej w krajach UE. Równocześnie obserwowano zwiększenie zbieżności między rozważanymi transferami, szczególnie w zakresie wsparcia przypisanego do produkcji rolnej. Odmienne dostosowania należy przypisać różnym funkcjom pełnionym przez rolnictwo w poszczególnych krajach.

**Słowa kluczowe:** rolnictwo, finansowe wsparcie rolnictwa, wspólna polityka rolna

**Abstract.** The aim of the study was to show the differences in the amount of total agricultural support in selected EU countries. Due to the lack of appropriate measures it proposed its own way to estimate the size of this aid through the developed instrument based on microeconomic foundations. The research system of financial support for agriculture was carried out in ten EU countries. research period covered the years 1995-2012. The study revealed the existence of significant differences in financial flows within the framework of the common agricultural policy in the EU. At the same time, an increase convergence between the contemplated transfers, especially in terms of support assigned to agricultural production. Dissimilar adapt should be assigned different functions which fully agriculture in different countries.

**Key words:** agriculture, financial support for agriculture, the common agricultural policy

## **Wprowadzenie**

Złożoność oraz zróżnicowanie w stosowanych przez poszczególne kraje mechanizmach finansowego wsparcia rolnictwa rodzi nie tylko liczne pytania co do skuteczności, ale przede wszystkim stanowi poważną trudność w zakresie ich kwantyfikacji i agregacji. Nie można bowiem rozważać ich zasadności bez wprowadzenia możliwości ich pełnego pomiaru. Wiele ze stosowanych form wsparcia ma charakter ukryty lub w sposób pośredni oddziałuje na równowagę rynkową. Poszukując wyjaśnienia kształtowanych transferów do rolnictwa badacze odwołują się do uwarunkowań makroekonomicznych, znaczenia dóbr publicznych i merytorycznych, roli grup interesu, znaczenia strony podażowej rolnictwa lub jego otoczenia. Tak prowadzone analizy oznaczają odniesienie się

---

<sup>1</sup> dr hab. inż., prof. UZ, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Zielonogórski, ul. Podgórna 50, 65-001 Zielona Góra, e-mail: p.kulyk@wez.uz.zgora.pl

do szerokiego zespołu czynników natury: ekonomicznej, społecznej, politycznej czy kulturowej. Wymaga to przyjęcia zróżnicowanej perspektywy badawczej. W niniejszym opracowaniu biorąc po uwagę brak rozróżnienia transferów na poszczególne kraje UE w tak złożonych miarach jak PSE (Producer Support Estimate) i NRA (Nominal Rate of Assistance) zaproponowano własny sposób oszacowania tych wielkości. Zaś celem głównym artykułu było przedstawienie różnic w wielkości finansowego wsparcia kierowanego do wybranej grupy państw UE. Pozwoli to lepiej wyjaśnić mechanizm funkcjonowania wspólnej polityki rolnej UE. Jako cele szczegółowe przyjęto: opracowanie wskaźnika pomiaru finansowego wsparcia, pomiar wsparcia w wybranych krajach UE oraz ustalenie różnic między wybranymi krajami UE.

### **Metodyka pomiaru finansowego wsparcia rolnictwa – próba wprowadzenia stosownej miary i jej ograniczenia**

Badania systemu finansowego wsparcia rolnictwa przeprowadzono w dziesięciu krajach UE: Belgii, Czechach, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Niemczech, Polsce, Portugalii, Słowacji, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Włoszech. Dostępność danych spowodowała, iż okres badawczy obejmował lata 1995-2012. Ewaluacji dokonano na podstawie opracowanego samodzielnie Wskaźnika Finansowego Wsparcia (WFW) bazującego na założeniach pomiaru stosowanych przy wyliczaniu miernika PSE (OECD 2010). Struktura wskaźnika obejmuje następujące elementy: wsparcie cenowe, płatności do produkcji, dopłaty do arealu i zwierząt gospodarskich, dopłaty do nakładów, płatności ograniczające zaangażowanie bieżących środków produkcji, wspierające dochody oraz pozostałe transfery. Do wyznaczenia wskaźnika wzięto pod uwagę niezbędną liczbę rynków produktów rolnych wyznaczoną na podstawie obliczeń udziału produkcji rolnej danego produktu do łącznej produkcji rolnej w danym kraju. W obliczeniach uwzględniono następujące rynki: pszenicy twardej (durum), pszenica miękka i orkiszowa, jęczmienia, owsa, kukurydzy, ryżu, słonecznika, soi, ziemniaków, pomidorów, cukru, wina, mleka, wieprzowiny, wołowiny i cielęciny, drobiu, jaj oraz baraniny. Przy czym rynek baraniny był rynkiem dodatkowym i nie wszystkie kraje uwzględniono przy analizie tego rynku. Łączna wartość produkcji rolnej tych rynków była nie mniej niż 70% łącznej produkcji rolnej w poszczególnych latach. Wartość tę wyliczono jako średni udział wybranych rynków w łącznej produkcji dla poszczególnych krajów ważony znaczeniem danego produktu rolnego w całej produkcji rolnej państw poddanych analizie. Następnie obliczono poszczególne wskaźniki cząstkowe stanowiące elementy WFW. W pierwszej kolejności wyznaczono dysproporcje cenowe pomiędzy poszczególnymi krajowymi rynkami produktów rolnych a roczną ceną odniesienia (referencyjną) przyjętą dla poszczególnych rynków rolnych ( $P_{0i}$ ) na podstawie raportów OECD, oddzielnie dla poszczególnych lat i rynków produktów rolnych (i) (<http://www.oecd.org/tad/support/psecse>, data pobrania 20.10.2014)<sup>2</sup>. Cena ta stanowi cenę z rynku zewnętrznego FOB lub CIF uwzględniającą koszty transportu i ubezpieczeń produktów rolnych. Następnie dla każdego krajowego rynku produktu rolnego wyznaczono różnice cenowe uwzględniając średnie roczne ceny

<sup>2</sup> W przeciwieństwie do wskaźnika PSE przyjęto taką samą cenę dla wszystkich państw UE, zgodnie z prawem jednej ceny i przy założeniu braku barier w przepływie produktów między krajami UE i w warunkach zerowych kosztów takiego przepływu.

dla poszczególnych produktów rolnych przyjęte na podstawie bazy danych EUROSTAT (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database/> Unit values at producer prices [aact\_uv02]). Wyznaczone w ten sposób różnice cenowe przemnożono w kolejnym kroku przez wielkości produkcji uzyskując wartość odchylenia cenowego  $(P_{1i} - P_{0i}) \cdot Q_i$ . Przy czym jeżeli poziom ceny bieżącej z danego krajowego rynku rolnego był niższy lub równy wartości referencyjnej to przyjmowano wartość referencyjną i wartość odchylenia wynosiła 0 (przyjęto założenie o braku występowania ujemnych transferów cenowych)<sup>3</sup>. Tak wyznaczony wskaźnik transferów cenowych transponowano na całą produkcję rolną zakładając, iż średnia wartość wsparcia cenowego na pozostałych rynkach rolnych nie objętych analizą jest identyczna procentowo jak już wyznaczona. Łączną wartość wsparcia cenowego, będącego sumą wsparcia z poszczególnych rynków rolnych wyznaczono zgodnie ze wzorem:

$$W = \sum_{i=1}^n (P_{1i} - P_{0i}) \times Q_i \quad (1)$$

W kolejnym etapie dokonano korekty ze względu na fakt, iż rozważane rynki rolne nie obejmowały 100% łącznej produkcji. W konsekwencji przyjęto, iż wielkość wsparcia cenowego na pozostałych rynkach jest identyczna jak na tych, dla których wsparcie cenowe wyliczono<sup>4</sup>. W dalszym kroku przeprowadzono korektę wsparcia o wzrost poziomu cen roślinnych produktów przeznaczonych na pasze, który stanowił obciążenie dla producentów rolnych wykorzystujących w produkcji wspomniane pasze. Korektą objęto następujące rynki produkcji roślinnej: pszenicę miękką, jęczmień, owies, kukurydzę, rzepak oraz ziemniaki. Następnie określono wielkość roślinnej produkcji rolnej na wymienionych rynkach przeznaczoną na pasze. Tak uzyskaną wartość przemnożono przez różnicę w poziomie cen i tak wyliczoną wartość odjęto od wielkości łącznego wsparcia cenowego (współczynnik Z). Wielkość współczynnika Z charakteryzującego wewnętrzne transfery w rolnictwie wyznaczono obliczając iloczyn pomiędzy określonymi wcześniej różnicami cenowymi dla rynków, których część produkcji jest przeznaczana na pasze. Wartość tą wyznaczono sumując różnice cenowe  $((P_{1i} - P_{0i}))$  dla produktów rolnych przeznaczonych na pasze. Obliczone różnicę przemnożono przez wielkość produkcji wybranych rynków rolnych przeznaczonych na pasze wyrażonych w tonach. Wyznaczona wartość pomniejsza poziom WFW dla rolnictwa. Wartość produkcji rolnej skorygowano o poziom subsydiów bezpośrednio dostarczanych do producentów rolnych ( $D_i$ ).

W kolejnym etapie doliczono subsydia, które nie można jednoznacznie przypisać do konkretnej produkcji rolnej (F). Dane niezbędne do ich wyznaczenia pozyskano z bazy danych Banku Światowego ([www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions)). Wartość współczynnika F podzielono na dwie części. Pierwsza obejmuje te płatności, które nie dotyczą płatności do produkcji i nie można ich jednoznacznie przypisać do danego rynku produktów rolnych, a są one związane z różnymi rodzajami zasobów oraz dochodami producentów rolnych. Obliczono ją odejmując od płatności nie powiązanych z produkcją (*Decoupled Payments*)

<sup>3</sup> Jest to rozwiązanie zakładające, iż część różnic cenowych wynika ze zróżnicowania poziomu dochodów gospodarstw domowych. W konsekwencji przyjęto, iż utrzymujące się dysproporcje są wynikiem świadomych działań producentów rolnych i ich dostosowania do sytuacji rynkowej. Dopiero przekroczenie określonego progu (w tym przypadku przyjętej ceny odniesienia dla całego rynku UE) można przypisać występującym barierom wewnętrznym i stanowić stosowną nadwyżkę producenta.

<sup>4</sup> Założenie zgodne z metodyką postępowania przyjętą przy wyznaczaniu wskaźników: PSE i NRA (Anderson, K. i in. 2012; OECD 2010)

te płatności, które poprzednio przypisano do płatności bezpośrednio związanych z produkcją rolną (*Coupled Payments*). Drugim elementem były dopłaty do zużycia pośredniego oraz pozostałe płatności nie ujęte we wcześniejszych płatnościach płynących z budżetu państwa do gospodarstw rolnych. Suma tych dwóch wielkości stanowi współczynnik F. Ostateczną wartość Współczynnika Luki Cenowej wyznaczono sumując poszczególne współczynniki cząstkowe i dzieląc tak otrzymaną wielkość przez łączą wartość produkcji rolnej w danym kraju ( $Q_w$ ) zgodnie z następującym wzorem:

$$WLC = \frac{(\sum_{i=1}^n (P_{1i} - P_{0i}) \times Q_i - Z + D_i) + F}{Q_w} \times 100\% \quad (2)$$

Przeprowadzone obliczenia pozwalają wyznaczyć wielkość finansowego wsparcia jakie jest transferowane do rolnictwa. W łącznym rozrachunku wskaźnik stanowi próbę oszacowania wielkości finansowego wsparcia rolnictwa. Podsumowując w odróżnieniu od metodyki pomiaru PSE czy NRA zastosowano w niniejszym rozwiązaniu średnie wielkości relacji cenowych na poszczególne produkty rolne pozwalające zmniejszyć wahań rocznych na poziom wsparcia, wyeliminowano ujemne transfery będące efektem niedoszacowania kosztów transakcyjnych oraz uwzględniono wpływ różnic dochodowych na poziom cen produktów rolnych. Tak skonstruowana metoda pomiaru nie jest jednak pozbawiona wad podobnie jak inne wymienione wcześniej mierniki z uwagi na przyjęte założenia.

Stosowane rozwiązania w zakresie pomiaru wsparcia rolnictwa oparte są na restrykcyjnych założeniach mikroekonomicznych bazujących na neoklasycznym modelu rynku. Wśród nich możemy wymienić (Alston i in., 1995; Scatasta i in., 2006): przyjęcie powszechnego występowania warunków konkurencji doskonałej, ignorowanie kosztów transakcyjnych w wyniku zmian na innych rynkach produktów lub czynników produkcji w warunkach rozpatrywania przekształceń na danym rynku, nadmierne przywiązanie do analizy efektów cenowych, ale pomijanie elastyczności dochodowych, ignorowanie kosztów transakcyjnych, pełnej informacji i doskonałej alokacji rynków<sup>5</sup>. Można jednak wskazać na wiele sytuacji niezgodnych z tak przyjętymi założeniami. Badania przeprowadzone przez Fella i MacLarena (2013, s. 602) na przykładzie produkcji i wymianie handlowej ryżu w Azji wykazały, że jest to produkt niejednorodny z uwagi na lokalizację produkcji. W konsekwencji preferencje konsumentów z danego państwa sprzyjają produkcji krajowej, co podnosi poziom finansowego wsparcia (przy tak przyjętym sposobie szacowania wsparcia), nie będący jednak elementem świadomej polityki państwa, lecz wynikający z indywidualnych postaw konsumentów.

Ponadto, jest to analiza oparta o równowagę cząstkową, przyjmującą ceny i wielkości produkcji z innych rynków jako dane (zmiennie egzogeniczne)<sup>6</sup>. Jednak zmiana w finansowym wsparciu rolnictwa na dużym rynku krajowym będzie wpływać na równowagę na innych rynkach (także na poziom wsparcia choćby cenowego, gdyż zmianie ulegnie cena odniesienia) (Kułyk, 2015). Ignorowane są także pozytywne i negatywne

<sup>5</sup> W takiej sytuacji przyjmujemy, iż zmiany są jednokładne. Jednak przesunięcia nie wykazują jednakowej elastyczności, co powoduje reakcje odmienne w wielkości amplitudy. Zakładamy wówczas jednorodność podmiotów występujących na poszczególnych rynkach.

<sup>6</sup> Zmiana wielkości produkcji a także poziomu transferów w przypadku dużych rynków np. USA, UE-27 będą wpływały na inne rynki w tym na przyjmowaną cenę odniesienia ( $P_{0i}$ ).

efekty zewnętrzne oraz dobra publiczne. Zmiany zachodzące w ostatnich latach we wspólnej polityce rolnej ukierunkowane są właśnie na dobra publiczne.

Oligopolizacja i oligopsonizacja struktur przetwórczych i zaopatrzeniowych w stosunku do rolnictwa zintensyfikowana w latach 90-tych i na początku nowego stulecia może prowadzić do tego, iż analiza finansowego wsparcia rolnictwa w oparciu o modele rynku konkurencji doskonałej będzie wykazywać niesłusznie trwałą przepływ nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa (Myers i in., 2010; Sexton, 2013). W konsekwencji bilans takich przepływów nie musi być nawet dodatni, mimo stosowanego wsparcia, lecz prowadzić do wypływu oszacowanej wspomnianymi miernikami nadwyżki ekonomicznej do tych struktur. Problem ten jest często w analizach pomijany.

Dla monitorowania bieżących zmian w finansowym wsparciu rolnictwa istotną trudność stanowi nieterminowość i niekompletność przesyłanych danych, co utrudnia wykorzystanie stosowanych miar do bieżącej kontroli systemów wsparcia rolnictwa (Josling, Mittenzwei, 2013, s. 534). Wskaźniki te nie mogą być tym samym wykorzystywane bezpośrednio w procesie realizacji porozumień między państwami w ramach np. WTO.

Przy ocenie wsparcia bezpośredniego ważne jest czy występuje ich powiązanie z produkcją rolną, czy też stanowi to wsparcie wytwarzania dóbr publicznych. W tym drugim przypadku należy bowiem zupełnie inaczej odczytać transfer a ich wpływ na ceny produktów jest co najwyżej pośredni. Dążenie do zwiększenia zaopatrzenia dóbr publicznych dla społeczeństwa prowadzi do spadku zatrudnienia oraz produkcji rolnej, lecz znaczna część nakładów ziemi pozostaje w rolnictwie. Zwiększenie ziemiochłonnych technik produkcji w rolnictwie powoduje spadek wartości WFW, ale w ujęciu względnym (procentowym) następuje jego znaczący wzrost, podobnie jak oszacowali to Blandford i in. (2008, s. 10) dla wskaźnika PSE. Ocenia się jednak, iż wartość takiego wsparcia jest w obecnych warunkach relatywnie niewielka, może być zatem pominięta. Odnosząc wspomniane zjawisko do metodyki stosowanej przez OECD można zauważyć, iż łącznie dla krajów OECD takie transfery szacuje się na mniej niż 5% wskaźnika PSE (Tangermann 2005, s. 11). Potwierdzają to także badania społeczne prowadzone w krajach stosujących wysokie poziomy wsparcia rolnictwa. Wynika z nich, iż transfery do rolnictwa są wynikiem opłat za dostarczanie dóbr publicznych, ale także altruizmu oraz awersji do nierówności w podziale dochodów (Ellison, 2010; Megumi, Kume, 2011).

W strukturze wsparcia rolnictwa mierzonego WFW interwencjonizm w rolnictwie najlepiej reprezentują płatności płynące bezpośrednio do gospodarstw rolnych, powiązane bezpośrednio z produkcją rolną (*Coupled Payments*). Jednak również w ich przypadku należy uwzględnić koszty tego transferu, stające się dochodem podmiotów pośredniczących. Trzeba także odliczyć przepływy związane z płatnościami za dostarczanie dóbr publicznych<sup>7</sup>. Wsparcie cenowe jest obszarem najtrudniejszym do interpretacji, a proponowane rozwiązania (np. w postaci zastosowania cen średnich) również budzą wiele wątpliwości. Stanowią one połączenie wielu czynników: ingerencję państwa, stopień zorganizowania rynku, poziom konkurencji, asymetrię informacji, infrastrukturę rynkową, poziom dochodów i znaczenie produktów rolnych, a także ich heterogenizację. Dlatego należy przyjąć, iż stanowią transfer od konsumentów, którego przyczyny leżą zarówno po stronie oddziaływania państwa, jak również niedoskonałości alokacji mechanizmu

<sup>7</sup> Choć również w ich przypadku trzeba pamiętać o trudnościach z rozdzieleniem dóbr publicznych od dóbr prywatnych, wytwarzanych w rolnictwie oraz właściwym oszacowaniu wartości tych płatności.

rynkowego, stymulowanego również działaniem występujących na nim prywatnych podmiotów gospodarczych. W zastosowanym rozwiązaniu jako podstawę przyjęto nie najniższą cenę na każdym z rynków krajowych UE, ale jedną cenę średnią dla całego rynku krajów UE. Wynika to z założenia wysokiej mobilności czynników wewnątrz państw UE. Wówczas poziom wsparcia cenowego jest relatywnie niższy niż w rozbiściu cen odniesienia na poszczególne rynki krajowe (jak czynni się to m.in. przy wyliczaniu PSE).

### **Zróżnicowanie w wielkości wsparcia w wybranych krajach UE**

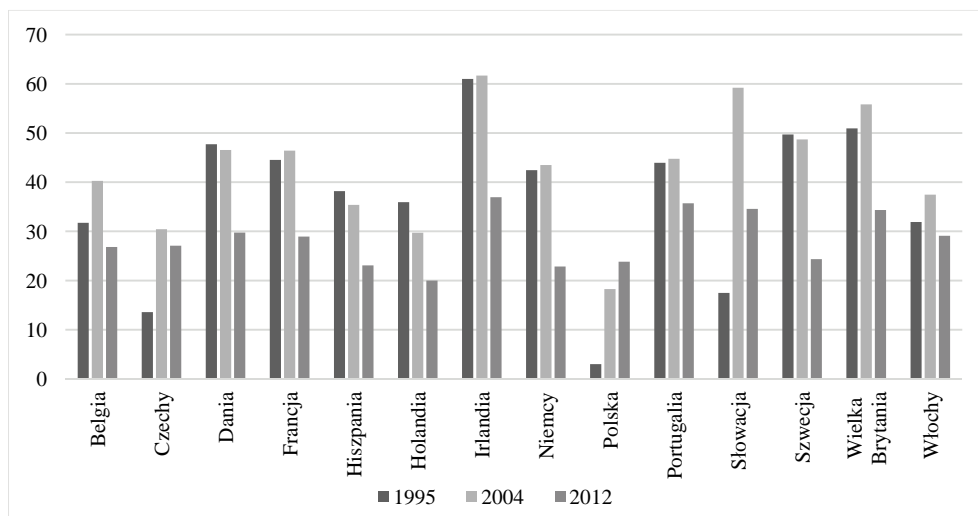
Przeprowadzone oszacowanie wielkości finansowego wsparcia rolnictwa za pośrednictwem WFW wykazało na występowanie istotnych dysproporcji pomiędzy poszczególnymi państwami UE (tab. 1). Kraje, które przez cały rozważany okres pozostawały w strukturach UE stopniowo ograniczały wielkość finansowego wsparcia rolnictwa. Proces ten nie był jednak równomierny. Relatywnie szybki spadek występował w takich krajach jak: Szwecja (51%), Niemiec (46,2%) oraz Holandii (44,4%). Najmniejsza redukcja objęła Włochy (8,8%), Belgię (15,4%) oraz Portugalię (18,7%). Wzrost miał miejsce jedynie wśród krajów wstępujących w tym okresie do UE. W konsekwencji po pominięciu krajów, które weszły do struktur UE w 2004 roku dysproporcje pomiędzy krajami w łącznej wartości wsparcia zmniejszyły się (redukcja odchylenia standardowego z wartości średnich z lat 1995-1997 – 9,1% do 5,4% dla wartości średnich z lat 2010-2012). Wyniki w kolejnych latach wykazują istotne zróżnicowanie będące efektem zmian w wielkości produkcji rolnej stanowiącej podstawę odniesienia do wyliczenia rozważanego wsparcia. Mechanizm wsparcia nie amortyzował tym samym zmienności warunków agroprzyrodniczych, które były źródłem dodatkowego różnicowania wielkości przepływających transferów.

W coraz mniejszym stopniu koszty finansowego wsparcia rolnictwa ponosili konsumenci. Poziom tegoż wsparcia stopniowo obniżał się, co było zjawiskiem o charakterze globalnym (Kułyk, 2013). Przeprowadzone rozważania wskazują, iż pogłębienie współpracy w ramach WTO zwiększając wykonalności umów co prowadziło do większej presji na redukcję wsparcia (Poletti i in. 2015, s. 54). W dalszej jednak perspektywie kontynuacja tego trendu nie musi występować, gdyż państwa obawiając się konsekwencji liberalizacji będą dążyły do jej wyhamowania (Davis, 2012) lub poszukiwania innych form ochrony rynków krajowych (Poletti, Sicurelli, 2012). Zatem wzrost WFW był efektem właśnie zmniejszenia obciążeń dla konsumentów. Polityka rolna stawała się coraz bardziej prosocjalna obniżając koszty ponoszone przez konsumentów. Spadek transferów od konsumentów oznacza, bowiem, iż na skutek działań regulacyjnych państwa, a także niedoskonałości alokacji rynkowej płacą oni niższe ceny za produkty rolne niż konsumenci z innych krajów<sup>8</sup>. Dzięki temu produkty rolne z tego obszaru stawały się coraz bardziej konkurencyjne cenowo w stosunku do oferty z innych państw co było jednym z głównych celów polityki rolnej i zostanie podtrzymane w kolejnej perspektywie finansowej. Mechanizm łagodzenia kosztów finansowego wsparcia jakie ponoszą konsumenci polega na m.in. na uruchomieniu transferów płynących od podatników do

---

<sup>8</sup> Oznacza to w rzeczywistości bardziej prosocjalną politykę, gdyż udział produktów rolnych w koszyku produktów nabywanych przez gospodarstwa domowe z najniższej grupy dochodowej jest najwyższy. Zatem wskazana zmiana najszybciej poprawia ich poziom dochodów.

konsumentów. Wówczas możliwe jest obniżenie względnych cen przynajmniej dla części podmiotów dzięki różnym formom dopłat do konsumpcji. Oznacza to równocześnie zwiększenie popytu na produkty rolne zatem zwiększa korzyści z tytułu skali produkcji w rolnictwie. Wsparcie konsumpcji pozwala także osłabić znaczenie bariery popytowej na produkty rolne, zwłaszcza, iż wyższy poziom elastyczności popytu na produkty rolne jest charakterystyczny dla grup społecznych o niższym poziomie dochodów (Urban, Michałowska, 2015, s. 20). Zmniejszenie poziomu wsparcia cenowego wynikało głównie z podniesienia ceny odniesienia i zmniejszeniu lub nawet całkowitej redukcji luki cenowej.



Uwagi: wielkość wsparcia mierzona w procencie w stosunku do łącznej produkcji rolnej

Rys.1. Zmiany w finansowym wsparciu rolnictwa w wybranych krajach UE w %

Fig. 1. Changes in the financial support of agriculture in selected EU countries in %

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database/> Unit values at producer prices [aact\_uv02], data pobrania 20.02.2016, Dane opracowano w ramach grantu ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr: OPUS 6 UMO-2013/11/B/HS4/00572.

W całym okresie produkcja rolna w rozważanych krajach wykazywała stały wzrost (średnio na poziomie 29,89%), mimo zmniejszenia wsparcia cenowego i zwiększenia znaczenia dopłat nie związanych bezpośrednio z produkcją (tab. 1), a także spadek łącznego wsparcia przeliczonego w stosunku do produkcji (rys. 1). Nie można przy tym wykazać związku pomiędzy skalą redukcji wsparcia cenowego a dynamiką samej produkcji rolnej. Zmianie ulegała struktura wsparcia, w której wyraźnie rosło znaczenie transferów płynących od podatnika, w mniejszym stopniu związanych bezpośrednio z produkcją rolną. Przy czym dynamika dopłat nie związanych z produkcją rolną w stosunku do tejże produkcji była najwyższa tam gdzie odnotowano relatywnie niski poziom wzrostu produkcji rolnej. W tym sensie można uznać, iż dopłaty te stanowiły swoisty substytut wyrównywania niższej produktywności pozwalający zachować zasoby w rolnictwie. Jest to zgodne z koncepcją zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą w jednych obszarach UE dominuje realizacja funkcji produkcyjnej, w innych zaś społecznej czy też środowiskowej, co pozwala zachować spójność całej przestrzeni tego ugrupowania. System prowadził do

zmniejszenia dysproporcji pomiędzy krajami, także tymi, które funkcjonowały w tej strukturze przed 2004 rokiem. Nie był to proces równomierny. Zwiększyły się rozbieżności we wsparciu cenowym z 19,18% do 45,01% (mierzone współczynnikiem zmienności), ale równocześnie spadły dysproporcje w transferach nie związanym z produkcją rolną z 24,98% do 16,97%. Z uwagi jednak na wzrost tych drugich dopłat cały system wykazywał stopniowe zbliżenie. Można zatem mówić o endogenicznej konwergencji warunkowanej czasem pozostawania w tym ugrupowaniu. Nadal jednak występowały różnice pomiędzy poszczególnymi krajami w całym wsparciu jak również w jego elementach strukturalnych.

Tabela 1. Charakterystyka zmian w wielkości i strukturze finansowego wsparcia rolnictwa wybranych krajów UE w latach 1995-2012

Table 1. Characteristics of changes in the size and structure of financial support for agriculture selected EU countries in the period 1995-2012

Wyszczególnienie	Dynamika produkcji rolnej	Dynamika wsparcia cenowego	Wsparcie cenowe w stosunku do wartości produkcji rolnej w proc.		Dynamika wsparcia cenowego w stosunku do wartości produkcji rolnej	Wsparcie nie przypisane do produkcji rolnej przeliczone w stosunku do wartości tejże produkcji w proc.		Dynamika wsparcia nie przypisanego do produkcji rolnej w stosunku do wartości produkcji rolnej
			1995-1997	2010-2012		1995-1997	2010-2012	
Belgia	115,33	39,24	19,25	6,56	34,08	3,10	15,62	502,98
Czechy	150,59	34,61	8,96	2,07	23,11	0,37	19,40	5295,55
Dania	132,95	43,51	20,73	6,79	32,77	12,23	14,15	115,63
Francja	127,09	52,56	23,60	9,78	41,42	9,89	13,77	139,19
Hiszpania	140,66	49,69	17,64	6,20	35,18	9,72	12,38	127,40
Holandia	128,58	32,90	23,35	5,97	25,57	7,98	9,23	115,64
Irlandia	122,41	30,42	35,12	8,44	24,04	10,65	15,86	148,90
Niemcy	127,04	20,27	22,51	3,53	15,66	10,75	15,46	143,72
Polska	195,46	92,79	7,28	3,58	49,21	0,17	14,72	8682,23
Portugalia	115,31	89,59	24,35	18,92	77,72	9,74	13,28	136,42
Słowacja	130,70	181,68	8,55	11,87	138,78	3,72	16,97	455,81
Szwecja	131,83	39,03	26,65	7,86	29,51	11,55	12,28	106,36
Wielka Brytania	121,38	42,15	27,08	9,43	34,84	11,93	17,69	148,21
Włochy	119,84	72,29	20,61	12,42	60,25	8,79	10,87	123,65
<i>średnia</i>	<i>129,89</i>	<i>47,16</i>	<i>20,41</i>	<i>8,10</i>	<i>39,71</i>	<i>7,90</i>	<i>14,40</i>	<i>182,33</i>
Współczynnik zmienności dla wszystkich państw			98,11	110,40	-	51,58	18,24	-
Współczynnik zmienności dla państw przyjętych do UE przed 2004 r.			19,18	45,01	-	24,98	16,97	-

Źródło: jak w na rys. 1.



Głównym beneficjentem tak skonstruowanego mechanizmu wsparcia były przede wszystkim duże gospodarstwa rolne nastawione często na pozyskiwanie środków transferowanych do tego sektora gospodarki (Boulangier, 2010, s. 39). Jest to zatem czynnik dodatkowo różnicujący poziom finansowego wsparcia jakie przepływa do poszczególnych krajów. Jeżeli bowiem przyjmujemy, iż wsparcie rolnictwa ma zapewnić „godziwe dochody rolnikom” to nie powinno prowadzić do ich nadmiernego wzrostu za pośrednictwem transferów budżetowych, lecz po przekroczeniu określonego progu dalsze zwiększenie dochodów winno być jednak efektem dopływu środków pozyskiwanych w wyniku wymiany rynkowej. Oczywiście pewną trudność wprowadzają dobra publiczne, których dostarczanie jest związane z realizacją dochodów nie wycenianych bezpośrednio przez rynek, zatem nie powiązanych z wielkością dostarczanych produktów rynkowych (poza produktami sprzężonymi). W pozostałych przypadkach mamy do czynienia ze wzrostem renty politycznej.

W mechanizmie finansowego wsparcia rolnictwa UE zagwarantowanie wsparcia dochodów rolników jest realizowane przede wszystkim za pośrednictwem płatności bezpośrednich wiążąc uzyskanie tytułów do tych transferów w coraz większym stopniu ze spełnieniem wymogów, zwłaszcza wymogów pro środowiskowych. Równocześnie jest to podstawowy element w modelu europejskim wsparcia zapewniający ograniczenia ryzyka występującego w produkcji rolnej. Pozwala bowiem stabilizować dochody w warunkach zmieniających się przychodów ze sprzedaży produktów rolnych. Płatności te bowiem łączą się przede wszystkim z zasobami alokowanymi w rolnictwie, w tym sensie ten program jest zdecydowanie bardziej czytelny niż w przypadku rozwiązań obejmujących wspieranie mechanizmu ubezpieczeń czy dopłat o charakterze antycyklicznym (występujących w modelu amerykańskim). Obszar ten w rolnictwie UE jest realizowany za pośrednictwem pierwszego filaru. Równocześnie dostrzegane jest dalsze zwiększanie przejrzystości systemu poprzez jego stopniowe ujednocianie i zwiększenie przejrzystości. Do takich działań można zaliczyć choćby zbliżenie w wielkości stawek płatności bezpośrednich dla rolników z różnych krajów (nadal jednak występowały istotne różnice, jednak skala dysproporcji ulegnie zmniejszeniu<sup>9</sup>).

Odwołując się do zmian ujętych w perspektywie finansowej 2014-2020 w zakresie polityki rolnej należy wskazać na zastosowanie degresywnych progów płatności bezpośrednich i wprowadzenie górnego limitu tychże płatności na poziomie 300tys. euro rocznie na gospodarstwo rolne). Jest to mechanizm, który ma ograniczyć rosnący przepływ płatności do dużych podmiotów korzystających przede wszystkim na korzyściach z efektów skali produkcji. Elementem łączącym koncepcję rolnictwa zrównoważonego z rolnictwem industrialnym jest to, iż dopłaty bezpośrednie mają w UE otrzymywać jedynie aktywni produkcyjni rolnicy. Zatem wspierane będzie przede wszystkim produkcja rolna, co oznaczać może zwiększenie produktywności. Jednak ograniczeniem dla tego wzrostu będą zaostrzone wymogi na podstawie jakich płatności będą przyznawane. W sensie ekonomicznym będą one stanowiły ograniczenia dla wzrostu produktywności rolnictwa w ujęciu ilościowym. Nie oznacza to zatem zanegowanie wzrostu produkcji rolnej co było jednym z głównych efektów modelu industrialnego. Można nawet oczekiwać właśnie wzrost produkcji w rolnictwie dzięki skupieniu dopłat na aktywnej grupie rolników. Powstaje dodatkowy obowiązek przeznaczania części gruntów na cele

---

<sup>9</sup> Wzrost stawek dotyczy rolników z tych krajów, w których ich wysokość wynosiła poniżej 90% średniej dla całej UE.

ekologiczne a także obowiązek prowadzenia zróżnicowanych upraw (zapewnienie bioróżnorodności). Pozostałym elementem wsparcia o zróżnicowanym charakterze są zaproponowane jednorazowe roczne dopłaty dla małych gospodarstw rolnych (do 1000 euro rocznie). Oczywiście należy w tej grupie podmiotów uwzględnić redukcję kosztów związaną ze spełnianiem wymogów produkcyjnych, ale także likwidację opłat administracyjnych, co stanowi dodatkowy wzrost dochodu z tytułu ograniczenia kosztów transferów.

Proces wsparcia środowiskowego jest realizowany równocześnie przez dwa filary wsparcia. Pobudzanie procesów innowacyjnych oraz zapewnienie rozwoju obszarów wiejskich jest realizowane przede wszystkim poprzez filar drugi WPR. Premiowanie innowacji w gospodarstwach rolnych jest czynnikiem zwiększającym produktywność rolnictwa, ale często także i intensywność produkcji rolnej (również w ramach elementów rolnictwa precyzyjnego). Jest też element bezpośredniego wsparcia dla tworzenia grup interesu. Dotyczy to wsparcia inspirującego powstawanie grup producenckich. Są to rozwiązania istniejące w różnym zakresie w innych krajach wśród producentów rolnych (np. w Australii). Taki kierunek zmian oznacza zwiększenie transparentności w zakresie istnienia tych grup, ale równocześnie zwiększenie ich nacisku prowadzącego do możliwości uzyskiwania przez nie renty politycznej. Z drugiej strony czyni to proces wsparcia bardziej czytelnym i prowadzi do ograniczenia asymetrii informacji pomiędzy decydentami, społeczeństwem a producentami rolnymi.

## **Podsumowanie**

Przeprowadzone rozważania potwierdziły hipotezę, iż mimo stosowania uniwersalnej, co do zasad polityki rolnej wielkość finansowego wsparcia dla producentów rolnych w poszczególnych krajach nie jest jednakowa. Występujące różnice w miarę pozostawania w strukturach UE ulegały powolnemu zmniejszeniu.

Obserwowano coraz większą zbieżność w wielkości finansowego wsparcia rolnictwa pomiędzy rozpatrywanymi krajami, szczególnie po okresie kryzysu finansowego. Dotyczyło to zarówno wartości wsparcia, jak również synchronizacji czasowej przebiegu jego wielkości. Oznacza to rosnące znaczenie czynników globalnych w jego kształtowaniu w warunkach finansyzacji gospodarki światowej.

Mechanizmy kształtowania struktury transferów w poszczególnych państwach wykazywał wyraźne zróżnicowanie. Dotyczy to zwłaszcza dwóch głównych strumieni: transferów od podatników do producentów i transferów od konsumentów do producentów. Stopniowo zmieniała się także struktura wsparcia od transferów płynących od konsumentów (które dominowały w początkowym okresie rozważań) na rzecz transferów płynących od podatników. Wynikało to zarówno ze zmian zachodzących w gospodarce globalnej i następującemu wzrostowi cen produktów rolnych, a także przemianom w zakresie roli rolnictwa a zwłaszcza zasobów z nim związanych w gospodarce.

Odmienne dostosowania pomiędzy poszczególnymi krajami wynikają przede wszystkim z różnic w zakresie realizowanych funkcji przez sektor rolny i szerszej obszary wiejskie. Dlatego relacji wymiennej pomiędzy transferami od podatników a transferami od konsumentów do producentów towarzyszyły odmienne dostosowania w zakresie skali zmian w poszczególnych krajach. Pozwalało to równoważyć różne funkcje rolnictwa na poziomie całej UE wykazując równocześnie zróżnicowanie na poziomie krajowym.

## Literatura

- Alston, J.M., Norton, G.W., Pardey, P.G. (1995). *Science Under Scarcity: Principles and Practice for Agricultural Research Evaluation and Priority Setting*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Anderson, K., W. Martin, D. van der Mensbrugge (2012). Estimating Effects of Price-Distorting Policies Using Alternative Distortions Databases. *Handbook of Computable General Equilibrium Modeling*, vol. 1, 877-931.
- Blandford, D., Brunstad, R.J., Gaasland, I., Vårdal, E. (2008). Optimal agricultural policy and PSE measurement: an assessment and application to Norway, 82nd Annual Conference, March 31 - April 2.
- Boulanger, P. (2010). Distribution of agricultural support: Selected french evidences, Groupe d'Economie Mondiale (GEM), Sciences Po, Paris.
- Chen, J.J., Collins, L.P.A. (2014). Let's Talk A bout the Money: Spousal Communication, Expenditures, and Farm Production. *American Journal Agricultural Economics*, 96(5), 1272-1290.
- Davis, C. L. (2012). *Why adjudicate? Eenforcing Trade Rules in the WTO*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ellison, B.D., Lusk, J.L., Briggeman, B.C. (2010). Taxpayer Beliefs about Farm Income and Preferences for Farm Policy. *Applied Economic Perspectives & Policy*, 32(2), 338-354.
- Fell, J. MacLaren, D. (2013). The welfare cost of Japanese rice policy with home-good preference and an endogenous import price, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 57, 601-619.  
<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database/> Unit values at producer prices [aact\_uv02], data pobrania 20.02.2016.  
<http://www.oecd.org/tad/support/psecse>, data pobrania 20.02.2016.
- Josling, T., Mittenzwei, K. (2013). Transparency and timeliness: the monitoring of agricultural policies in the WTO using OECD data. *World Trade Review*, 12(3), 533-547.
- Kulyk, P. (2013). Finansowe wsparcie rolnictwa w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Kulyk, P. (2015). Kierunki zmian w finansowym wsparciu rolnictwa w świetle doświadczeń kryzysu finansowego, W: *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej: IX Kongres Ekonomistów Polskich*, red. nauk.- Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Lerman, Z., Schreinemachers, P. (2005). Individual farming as a labour sink: evidence from Poland and Russia. *Comparative Economic Studies*, 47(4), 675-695.
- Megumi, N., Kume, I. (2011). Explaining Mass Support for Agricultural Protectionism: Evidence from a Survey Experiment during the Global Recession. *International Organization*, 65(4), 771-795.
- Myers, R.J., Sexton, R.J., Tomek, W.G. (2010). A Century of Research on Agricultural Markets. *American Journal of Agricultural Economics*, 92(4), 377-378.
- OECD (2010). *OECD'S Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support Concepts, Calculations, Interpretation and Use*, Paris.
- Poletti, A. Sicurelli, D. (2012). The European Union as a Promoter of Environmental Rules in the Doha Round. *West European Politics*, 35(4), 911-932.
- Poletti, A., De Bièvre, D., Chatagnier, J.T. (2015). Cooperation in the Shadow of WTO Law: Why Litigate When You Can Negotiate. *World Trade Review*, 14(1), 33-58.
- Sexton, R.J. (2013). Market Power, Misconceptions, and Modern Agricultural Markets, *American Journal of Agricultural Economics*, 95(2), 209-219.
- Tangermann, S. (2005). Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper*, OECD, 1.
- Urban, S., Michałowska, M. (2015). Wpływ relacji z otoczeniem na ekonomiczno-społeczny wymiar funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubuskim. *Ekonomia XXI wieku*, 1(5), 9-26.
- [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), data pobrania 20.02.2016.